

**Jonas Debesay**

## **Er Norges vetorett i EØS en bløff?**

*En forhandlingsteoretisk tilnærming til vetorettens rolle i forhandlingene mellom den norske regjeringen og EU-kommisjonen ved implementering av EU-direktivene.*

**Hovedoppgave i statsvitenskap**

**Universitetet i Oslo**

**Institutt for statsvitenskap**

**Oktober 2002**

## **Takk**

Jeg vil benytte anledningen til å takke en del personer som har bidratt til at denne oppgaven er blitt mulig:

Først og fremst min hovedveileder Arild Underdal som har tatt seg god tid til å veilede og oppmuntre meg under sin ellers hektiske hverdag som rektor. En stor takk går også til min biveileder Dag Harald Claes som har bidratt med innspill og kommentarer underveis i oppgaveskrivingen. Videre vil jeg rette en takk også til Jon Hovi som alltid har vært tilgjengelig for samtaler rundt modellen i oppgaven. Intervjuobjektene Bjørn Tore Godal og Howatt Russel fortjener også en takk for å ha satt av god tid til intervjuene. Jeg vil også takke Rita Hvistendal som har lest korrektur.

Oslo, Oktober 2002

Jonas Debesay

# INNHold

<b>KAPITTEL 1 - INNLEDNING.....</b>	<b>7</b>
1.1 Problemstilling.....	8
1.2 Fremgangsmåte.....	9
1.3 Disposisjon.....	10
 <b>KAPITTEL 2 – LITT OM SPILLTEORI OG FORHANDLINGER.....</b>	 <b>11</b>
2.1 Relevansen av spillteori i forskningsøyemed.....	12
2.2 Forhandlinger.....	13
 <b>KAPITTEL 3 - EU OG EØS SAMARBEIDET.....</b>	 <b>15</b>
3.1 Viktige EU-institusjoner.....	15
3.1.1 Det Europeiske Råd.....	15
3.1.2 Rådet.....	16
3.1.3 Kommisjonen.....	16
3.1.4 Europaparlamentet.....	17
3.1.5	
Domstolen.....	19
3.2 Beslutningssystemet i EU.....	19
3.3 EØS-avtalen.....	20
3.4 Institusjoner dannet som følge av EØS-avtalen.....	23
3.4.1 EØS-rådet.....	23
3.4.2 EØS-komiteen.....	23
3.4.3 Overvåkningsorganet.....	24
3.4.4 EFTA-domstolen.....	24
3.5 Norges berøringspunkter i EU-systemet.....	25
3.6 Beslutningsprosessen i Norge.....	25
3.7 Prosessen ved implementering av direktivene.....	26
3.8 Vetoretten.....	27

<b>KAPITTEL 4 – TEORETISK REFERANSERAMME.....</b>	<b>28</b>
4.1 Rubinstein-forhandlingsmodell.....	28
4.2 Situasjon hvor kun restriksjoner på den norske regjeringen avgjør forhandlingsutfallet.....	31
4.3 Situasjon hvor både regjeringen og kommisjonen står overfor restriksjoner.....	33
4.4 Sammendrag.....	35
4.5 Ufullstendig Informasjon.....	36
4.5.1 Usikkerhet om regjeringens strategitype.....	36
4.5.2 Implikasjoner av resultatet i forslag 6.....	37
4.5.3 Implikasjoner av resultatet i forslag 7.....	39
4.6 Konkluderende bemerkninger.....	39
 <b>KAPITTEL 5 – FORHANDLINGER OM DIREKTIVENE.....</b>	 <b>41</b>
5.1 Gassdirektivet.....	41
5.2 Forhandlingsprosessen om direktivet.....	44
5.2.1 Restriksjoner på regjeringen.....	44
5.2.2 Andre restriksjoner regjeringen står overfor.....	45
5.2.3 Restriksjoner på Kommisjonen.....	46
5.2.4 Momenter som bygger ned restriksjonene overfor Kommisjonen.....	48
5.2.5 Utfall.....	48
5.2.6 Momenter som bygger ned restriksjonene overfor regjeringen.....	51
5.2.7 Sammendrag.....	52
5.3 Matseminkedirektiv.....	53
5.4 Forhandlingsprosessen om direktivet.....	54
5.4.1 Restriksjoner på regjeringen.....	54
5.4.2 Andre restriksjoner regjeringen står overfor.....	55
5.4.3 Restriksjoner på Kommisjonen.....	56
5.4.4 Momenter som bygger ned restriksjonene Kommisjonen står overfor.....	57
5.4.5 Utfall.....	57
5.4.6 Sammendrag.....	59

5.5 Patent-på-liv-direktivet.....	60
5.6 Forhandlingsprosessen om direktivet.....	60
5.6.1 Restriksjoner på regjeringen.....	60
5.6.2 Andre restriksjoner regjeringen står overfor.....	63
5.6.3 Momenter som bygger ned restriksjonene regjeringen står overfor.....	64
5.6.4 Restriksjoner på Kommisjonen.....	65
5.6.5 Momenter som bygger ned restriksjonene Kommisjonen står overfor.....	66
5.6.6 Utfall.....	66
5.6.7 Sammendrag.....	67
5.7 Fellesbetraktning av restriksjonene i forbindelse med de tre direktivene.....	68
5.7.1 Restriksjoner på regjeringen.....	68
5.7.2 Utfall.....	69
5.7.3 Restriksjoner på Kommisjonen.....	72
5.7.4 Konkluderende bemerkninger.....	73
5.8 Førstetrekksfordeler og diskonteringsfaktorer.....	75
 <b>KAPITTEL 6 – NORGES AVHENGIGHETSFORHOLD TIL EU.....</b>	<b>79</b>
6.1 EU's kontroll over adgangen til fellesmarkedet.....	80
6.2 Norges interesse i EØS-avtalen.....	83
6.3 Norges interesse i EU-samarbeidet i 2. og 3. Pilar.....	86
6.4 Norges interesse under østutvidelsene.....	87
6.5 Konkluderende bemerkninger.....	88
 <b>KAPITTEL 7 – NORGES MULIGHETER FOR PÅVIRKNING.....</b>	<b>91</b>
7.1 Påvirke tidlig i beslutningsprosessen.....	92
7.2 Påvirkningskanaler i Brussel.....	94
7.3 Fremførelse av argumentene.....	96
7.4 Konkluderende bemerkninger.....	97
 <b>KAPITTEL 8 – KONKLUSJON.....</b>	<b>100</b>

<b>REFERANSER.....</b>	<b>102</b>
------------------------	------------

## 1.0 INNLEDNING

Den 2. mai 1992 ble frihandelsavtalen *Avtalen om det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde (EØS)* inngått mellom landene i EFTA (European Free Trade Agreement) og Den europeiske Union (EU) i Oporto i Portugal. Avtalen trådte ikke i kraft før to år senere. Samarbeidet er av den karakter at alle relevante bestemmelser som blir til i EU, implementeres i EØS-avtalen fortløpende. EU landene forventes å implementere direktiver innen en viss frist. Berørte rettssubjekter kan imidlertid påberope seg disse selv når de ikke er implementert i nasjonallovgivning. For Norges del gjelder i dag ikke en slik direkte innvirkning av direktivene. Direktivene blir heller ikke gjeldende i Norge dersom det nedlegges veto mot disse i EØS-komiteen.

Direktiver er en form for rettsakter i EU, det vil si retningsgivende regler som skal implementeres i nasjonal lovgivning. De fleste av direktivene fra EU har riktignok vært udiskutable ved implementeringen i Norge. Mange var dessuten allerede i samsvar med norsk rett, og andre avvek ikke vesentlig fra denne. Noen få har allikevel skapt hodebry for norske regjeringer, hvorav tre av dem er: gassdirektivet, patent på liv-direktivet og matsminkedirektivet. Norge har til en viss grad hatt motstridende interesser med EU angående disse direktivene, det være seg av moralske og/ eller økonomiske årsaker. Etterhvert som de omtalte direktivene ble vedtatt i EU, ble det reist spørsmål om Norge passivt skulle motta dem på tross av motstridende interesser. I tilfelle EU ikke endrer direktivet på anmodning kan Norge i slike situasjoner enten sette deler av avtalen ut av funksjon, nedlegge veto, eller melde seg ut. Ingen av EU landene har alle disse virkemidlene til rådighet. Eneste utvei for dem er å anlegge sak i EF-domstolen. Det er imidlertid nærliggende å tro at det mest realistiske blant de ovennevnte alternativene i dag er å nedlegge veto. Hittil har Norge ikke brukt sin rett til å motstå direktiver fra EU på tross av trusler fra regjeringen om bruk av den såkalte vetoretten.

Etter mye om og men, valgte Norge omsider å akseptere implementering av direktivene i EØS avtalen.

## 1.1 Problemstilling

Norge hadde ved flere anledninger og særskilt i forhold til de ovennevnte tre direktivene, ytret offentlig at veto retten ville bli brukt dersom EU nektet å endre direktivene, dispensere Norge fra hele eller deler av direktivene eller innvilge overgangsordninger. Norske regjeringer ga derfor uttrykk for at de hadde store restriksjoner når det gjaldt direktiv-implementeringen, og at veto var høyst aktuelt. Det er i dag en kjensgjerning at EU nektet å innvilge dispensasjoner når det gjaldt matsminkedirektivet, ikke endret patent på liv direktivet og vendte Norge det døve øret til når det gjaldt overgangsordninger i gassdirektivsaken.

Et spørsmål som naturlig melder seg, er derfor: Hvordan har det seg at Norge, på tross av restriksjonene regjeringen angivelig hadde, ikke har klart å oppnå en forhandlingsmessig fordelaktig avtale overfor EU-kommisjonen? Antakelsen her er at jo større restriksjonene, det vil si vanskeligheter Norges regjering står opp mot ved ratifisering av direktivforslagene i nasjonalforsamlingen oppfattes å være av EU-kommisjonen, jo mer fordelaktig forhandlingsutkomme vil den norske regjeringen få.

Analysen vil derfor hovedsakelig dreie seg om de gangene veto retten er blitt vurdert og alvorlighetsgraden av restriksjonene i denne sammenheng. På bakgrunn av dette ; vil jeg undersøke hvorvidt den norske regjeringen (heretter: regjeringen) har fått til gunstigere forhandlingsutfall som følge av restriksjonene. Dette sett fra partenes side, altså ut fra det de gir uttrykk for er deres ønskede mål og resultater. Konkret vil dette for Norges del si; når EU-kommisjonen (heretter: Kommisjonen) enten endrer deler av innholdet i direktivet, gir unntak (dispensasjoner/ overgangsordninger) fra den, eller avskaffer den helt til fordel for Norge. Altså:

*Hvilken rolle spiller veto retten i forhandlingene om direktivene mellom Kommisjonen og regjeringen ?*



## 1.2 Fremgangsmåte

For å kunne besvare den aktuelle problemstillingen, har jeg valgt å se på tre spesifikke direktiver. Disse er : gassdirektivet, matsminkedirektivet og patent på liv-direktivet. Valget av de aktuelle direktivene skyldes at de alle enten har vært omstridte eller fortsatt er det. Dette kan gi interessante tautrekkingssituasjoner hvor bruk av vetoretten stadig blir aktualisert. Et annet motiv for valg av disse direktivene er at de er vidt forskjellige i innhold, hvilket kan gi et godt komperasjonsgrunnlag.

Her vil det være naturlig å anse Kommisjonen som den ene parten i forhandlingene, da denne har mandatet til å overvåke at fremforhandlede avtaler med tredje land overholdes i Unionssystemet. Den norske regjering vil tilsvarende være forhandlingsmotparten på Norges side.

Hovedfokus blir derfor å legge på modellen og dens forklaringskraft. Direktivene vil derfor omhandles litt mer nøkternt i bredden, og detaljer som oppfattes som uvesentlige for formålet med oppgaven, vil derfor måtte bli utelatt. Forhandlingsprosessen avgrenses i tid fra direktivene blir vedtatt i Unionsrådet, til de blir lagt frem i EØS-komiteen og er klargjort for ratifisering av Stortinget.

Kildene som brukes i analyseøyemed, vil i stor grad være EØS-utavalgets referater i Stortinget når det gjelder Norge. I EU er Rådets referater unntatt fra offentlighet. Dette nødvendiggjør utstrakt bruk av informanter i media. Det vil bli gitt større oppmerksomhet på konstellasjoner av medlemsland som utad enten uttrykker sin støtte eller sin misnøye med direktivene eller med Kommisjonens håndtering av disse. Dette vil nødvendigvis også påvirke treffsikkerheten av analysen når det gjelder EU siden, noe leseren bør ha for øye. Jeg er imidlertid av den oppfatning at mangelen på møtereferater fra Rådet i stor grad blir kompensert ved å observere Kommisjonens argumentasjon og medlemslandenes uttalelser og handlingsmønster utad.

### **1.3 Disposisjon**

Oppgaven er lagt opp slik at det i første omgang blir redegjort for viktige fakta rundt forhandlingsprosessen om direktivene. Jeg begynner med å gi en kortfattet fremstilling av spillteoriens relevans som analyseverktøy, samt hvorledes forhandlinger defineres i kapittel 2.

I kapittel 3 skisserer jeg modellen for EU/EØS samarbeidet. Her vil også viktige institusjoner og beslutningsprosessen bli omtalt.

Videre presenteres modellen som nyttes til analyseformål i kapittel 4. Her gjøres det rede for viktige forutsetninger for modellen og konklusjoner som utledes av den.

En faktisk fremstilling av direktivene vil bli gitt i kapittel 5, hvor også prosessen rundt forhandlingene om de tre direktivene blir drøftet.

Det vil videre bli drøftet i hvilken grad Norges avhengighet av EU og EØS avtalen påvirker diskusjonen rundt vetoretten (kapittel 6).

På grunnlag av modellimplikasjonene og drøftinger for øvrig vil jeg dernest prøve å gi en kort fremstilling av regjeringens muligheter for å forbedre sin forhandlingsposisjon i kapittel 7.

## 2.0 LITT OM SPILLTEORI OG FORHANDLINGER

I denne oppgaven gjør jeg bruk av spillteori for å analysere forhandlingene mellom Kommisjonen og regjeringen. Dette springer ut av at forhandlinger i høy grad kan betraktes som tuftet på strategiske overveielser hvor aktørene tenkes å maksimere sin egen nytte. Spillteorien kan anvendes til å analysere flere sosiale sammenhenger, den hevdes følgelig også å gi “det beste begrepsapparat og de beste metoder for formulering av, forståelse av og analyse av samfunnsmessige problemstillinger” (Johansen 1974:3). Spillteori er samhandling mellom to eller flere rasjonelle aktører. Aktørene forutsettes å maksimere gevinsten av egne interesser, gitt ved deres nyttefunksjon (utility/ payoff function) (Harsanyi 1986:89). Rasjonalitetsbegrepet knytter seg til en del egenskaper aktørene må oppfylle. Her vil jeg gi en kort innføring i disse. Jon Elster (sitert i Hovi og Rasch 1993:24) tar utgangspunkt i sin “tynne” teori, i konsistens som et bærende element i rasjonell atferd. I sin “brede” teori dermed nevner han ytterligere to betingelser som må være oppfylt, nemlig refleksjon og autonomi.

Hvis en aktør har følgende preferanser over et sett av valg :  $A > B > C$  , kan ikke det intrasitive  $C > A$  alternativ være et gyldig valg for denne. Viljesvakhet og selvmotsigelser er på denne måten også utelukket. Denne egenskapen til å ordne preferansene systematisk er nødvendig for at aktøren skal betegnes som rasjonell (Elster 1986:84; Hovi og Rasch 1993:24)

Det stilles videre krav om refleksjon; virkelighetsoppfatninger til en aktør kan ikke formes uten grunnlag i tilgjengelig dokumentasjon. Ønsketenkning betegnes således ikke som rasjonell atferd, i spillteoretisk forstand (Hovi og Rasch 1993:24).

Autonomi betingelsen dreier seg om aktørene er alene om valget de gjør, de skal ikke kunne “kopiere” eller passivt rette seg etter andres valg. De må kunne stole på sine egne preferanser, og må ikke handle ut fra vane<sup>1</sup>. Valg som springer ut av ekstrem komformisme, er således uforenlige med rasjonell atferd.

---

<sup>1</sup> Notater fra forelesninger holdt av Jon Hovi høsten 2000.

Det har vært reist innvendinger mot at rasjonalitets forutsetninger stiller større krav til aktørene, enn de kan forventes å oppfylle. Virkelige beslutninger er ofte kompliserte, og menneskenes evne til å samle og nyttiggjøre seg informasjon er begrenset.

Det er imidlertid ikke slik at det stilles større krav til aktørene enn det som vanligvis er intuitivt forståelig i spillteorien. Grublingen over om en trussel er troverdig, og hvorvidt en skal la dette få konsekvenser for sin atferd, er parallell med diskusjonen om en Nash-likevekt er delspillperfekt eller ikke. I forlengelsen av dette er det ofte slik at erfaring også leder til rasjonelle løsninger (Hovi og Rasch 1996:81).

Nå kan det neppe bestrides at aktører også handler i strid med rasjonalitets forutsetningene. Mennesker handler ikke alltid av egeninteresse, følelser gjør seg også gjeldende under beslutningsprosesser og kan føre til "irrasjonelle" utfall.

Spillteoretikere betviler imidlertid ikke at denne muligheten finnes, men er av den oppfatning at dette heller illustrerer unntakene fremfor regelen. "Det kan neppe være tvil om at trafikanter i hovedsak opptrer tilnærmet rasjonelt. Hvis det ikke forholdt seg slik, ville det formodentlig vært det rene selvmordsforetakende å bevege seg ut i trafikken" i følge Hovi og Rasch (1996:82).

## **2.1 Relevansen av spillteori i forskningsøyemed**

Spillteoretiske modeller, og rasjonalitetsmodeller generelt, hjelper en å skille mellom relevante og ikke-relevante faktorer når samfunnsmessige fenomener skal analyseres og forklares. De gir gjerne en oppskrift på hva en skal se etter under forskningen, slik som aktørene, preferansene, informasjonsmengde, valgalternativer og konsekvensene av disse.

Modellene har et presist begrepsapparat. Dette gjør at kommunikasjonene på tvers av akademiske disipliner blir enklere, noe som legger til rette for tverrfaglig samarbeid og helhetstenkning i forskningen.

Dessuten muliggjør modellene bruk av formelle resonnementer, noe som kan oppøve forskerens evne til logisk konsistens, i vitenskapelige arbeider. Dette gir i sin tur et bidrag til kumulativ forskning ved at det blir enklere, i en viss utstrekning også sikrere, å bygge

videre på de vitenskapelige arbeidene. Det er også lettere å gjennomskue feil ved modellen eller gale slutninger på grunnlag av den. Endelig kan resonnementer føres lenger ved bruk av modeller enn man kunne ha gjort ved verbale utlegninger (Hovi og Rasch 1993:18-19; Hovi og Rasch 1996:88-103).

Fra tid til annen blir disse formale modellene kritisert for å operere med urealistiske forutsetninger. Et mulig svar på denne kritikken kan være at modeller ikke er ment å forespeile hele virkeligheten, men en forenklet representasjon av hovedtrekk. Derfor er det viktig å ha for seg at modeller er gode hjelpemidler i vår søken etter årsaksforklaringer, når det ellers ikke finnes alternative løsninger. Grunnen til dette er at “You can’t beat something with nothing”, slik Elster ser det. Vi må dermed nyttiggjøre oss av de modellene vi tross alt har (sitert i Hovi og Rasch 1996:118). En annen grunn er at det alltid er fornuftig å begynne med det enkleste tilfellet, slik modeller gjerne ofte er bygget opp), for så å bevege seg mot det mer kompliserte. Kostnadene ved denne tilsynelatende omvei kan i så måte oppveie kostnadene ved å måtte analysere flere modeller i neste omgang (Hovi og Rasch 1996:119).

Hovi og Rasch (1996:84) hevder videre at selv der et sosialt fenomen ikke viser seg å kunne forklares med rasjonalitetsmodeller, er det forsøket verdt å ha utført eksersisen. Ofte vil en kunne ha tenkt gjennom hva rasjonalitet innebærer i det enkelte tilfellet og på det grunnlaget være bedre rustet til å avvise rasjonalitetshypotesen.

## **2.2 Forhandlinger**

F.C.Iklé definerer forhandlinger som “a process in wich explicit proposals are put forward ostensibly for the purpose of reaching agreement on an exchange or on the realization of a common interest where conflicting interests are present”(sitert i Midgaard 1971:1). Forhandlinger kan derfor, enkelt forklart, betegnes som utveksling av forslag, med den hensikt å komme fram til løsning, hvor man i utgangspunktet har en interessekonflikt.

Partene i forhandlinger tror dermed på å kunne forbedre deres situasjon, gjennom deliberasjon og overtalelser (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:246).

Mange av oss tenker sikkert umiddelbart på parter i en forhandlingsprosess, sittende ved et bord der forslag utveksles. Denne oppgaven legger imidlertid til grunn, en bredere definisjon av forhandlinger.

Forhandlinger kan således innta forskjellige former; alt fra utveksling av notater, brev o.l. De kan vare i lang tid, eller kan prosessen være kort. Formen rundt forhandlingene kan også variere, rammene kan være løse eller godt definerte (Midgaard 1971:3).

Forhandlingene mellom Kommisjonen og regjeringen må sies å ha godt definerte rammer under direktiv-implementeringen. Man har institusjoner og relevante avtaler som regulerer prosessen. Noe som kan skape tvil i denne sammenheng, vil allikevel trolig være bl.a. å avgjøre hva og hvem som definerer “berørte deler” i EØS art. 102, under en eventuell konflikt. Selv om EØS-avtalen er å forstå slik at partene i EØS-komiteen sammen skal avgjøre disse spørsmålene.

Selve prosessen er forholdsvis lang, hvor forslagsutveksling finner sted med jevne mellomrom i en periode på et par år.

Formen på forhandlingene varierer fra brevveksling og formelle sammenkomster til uformelle samtaler. Disse samtalene føres da på forskjellige nivåer, alt fra tjenestemannshold til politikernivå på topplan (Godal 2002 [intervju], EØS-utvalget 1995-2001).

### **3.0 EU OG EØS SAMARBEIDET**

Fellesskapet er forløperen til kull og stålunionen som kom i stand med Paris traktaten i 1951. Denne bestod på denne tiden av Frankrike, Tyskland, Italia og Benelux landene. Det indre marked (EØF) ble opprettet med Romatraktaten i 1957, hvor de viktigste institusjonene i Det europeiske økonomiske Fellesskap for første gang ble etablert slik vi kjenner dem i dag. Senere har Maastricht-traktaten endret EF til Den europeiske union (EU) i 1992, hvor samarbeidet ble utvidet og en del institusjoner fikk endret noen av sine funksjoner. Medlemstallet har også økt siden Roma-traktaten, og omfatter i dag 15 land (Graglia 2002:18; Wallace og Wallace 2000:5).

Unionens formål er bl.a. å bedre sin konkurransevne overfor andre aktører på den internasjonale arena gjennom å virkeliggjøre fellesmarkedet. Unionen skal angivelig bringe fred, frihet og økonomisk velferd. Virkemidlene er bl.a. å fjerne tollbarrierer og andre mengdemessige begrensninger EU-landene imellom ved å tillate fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital (Graglia 2002:31; St.meld. nr.40 (1993-94):87-88).

#### **3.1 Viktige EU-institusjoner**

EU-samarbeidet baseres på et sett av organer som har forskjellige funksjoner og ulik sammensetning. Noen er ment å være overnasjonale, mens andre skal gjenspeile medlemsstatenes interesser. I tillegg til de rent diplomatiske organer finnes her også organisasjoner for arbeidslivsrepresentanter, sosiale grupper osv. Her skal jeg konsentrere meg om de institusjoner som har direkte relevans for EØS-avtalen.

##### **3.1.1 Det europeiske råd**

Dette rådet består av medlemslandenes stats- og regjeringssjefer, samt Kommisjonens president. Medlemslandenes utenriksministre deltar også i disse møtene, samt en representant fra Kommisjonen (i tillegg til presidenten). Møtene holdes to ganger i året, vanligvis i formannskapetets hjemland. Sentrale oppgaver dette rådet har er å trekke opp mål og hovedlinjer og gi de nødvendige impulser til samarbeidet. Det er i dette organet medlemslandene blir enige om traktatvedtak og andre viktige endringer i Unionen. Det europeiske råd har sin særlige funksjon innenfor områdene CFSP (felles utenriks- og

sikkerhetspolitikk) og JHA (justis- og innerikssaker) (St.meld. nr.40 (1993-94):91; Sejersted m.fl. 1993:84).

### **3.1.2 Rådet**

I Unionsrådet (heretter kalt Rådet) sitter medlemslandenes regjeringsrepresentanter på ministernivå. De ulike fagministrene møtes jevnlig, for å behandle saker som sorterer under deres fagområde. Arbeidet i Rådet ledes av det land som innehar formannskapet. Formannskapet roterer mellom medlemslandene med seks måneders mellomrom i den rekkefølgen som er fastsatt i Unionstraktaten. Dette gir den aktuelle staten adgang til en viss innflytelse på beslutningene, om enn bare for en ganske kort periode (Graglia 2002:49; St.meld. nr.40 (1993-94):9; Sejersted m.fl. 1999:85; Wallace og Wallace 2000:18).

Rådet er det øverste besluttede organ i EU, slik at direktiver og forordninger det vedtar, normalt går foran Kommisjonens (Sejersted m.fl. 1999:28). Det fatter sine vedtak med simpelt flertall, kvalifisert flertall og enstemmighet, alt etter hjemmelsgrunnlaget i traktatene. Stemmene er veid på grunnlag av medlemslandenes relative folketallsstørrelse men likevel slik at de minste statene har flere stemmer enn folketallet skulle tilsi (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:42; Sejersted m.fl. 1999:119). Imidlertid er det slik i Rådet at man anstrenger seg for å oppnå konsensus. Det finner sted flere overlegninger for å finne en akseptabel løsning for alle, i det den kollektive solidariteten er høy i Rådet (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:35,53,162, St.meld. nr.40 (1993-94):16,92; Wallace og Wallace 2000:19). Møtene holdes for lukkede dører. Det fins derfor ingen tilgjengelig offentlig dokumentasjon om selve møtene og om synspunkter som fremmes her (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:227).

Når det gjelder styrkeforholdet mellom Rådet og Kommisjonen, viser undersøkelser at i den senere tiden har Rådet vist seg å være mer toneangivende overfor Kommisjonen (Hayes-Renshaw & Wallace 1997:25).

### **3.1.3 Kommisjonen**



Her sitter beslutningstakere fra sine respektive hjemland og skal være politisk uavhengige. De avgir derfor ed for Domstolen om at de ikke skal være forsvarere av nasjonale interesser i deres tid som kommissærer, selv om de utnevnes av sine regjeringer. Det sitter 20 kommissærer i Kommisjonen, i praksis to fra de store landene og minst en fra hvert av de mindre. Hver og en kommissær har ansvaret for et av de forskjellige generaldirektoratene, som representerer forvaltningen i EU-systemet (Graglia 2002:41; Nugent 2001:82; Wallace og Wallace 2000:12).

Kommisjonen er det eksekutive organ. Den forbereder saker og har eksklusiv initiativrett. Forslagene som vedtas i Rådet, blir derfor fremmet av Kommisjonen, men forslag kan reises av enhver berørt part som Kommisjonen siden kan velge å gå videre med. Beslutningene innad i Kommisjonen blir fattet i kollegium (Graglia 2002:38,46; Nugent 2001:11-14,92; Sejersted m.fl. 1999:87; Wallace 2000:15).

Kommisjonen har videre ansvaret for avtaler og forhandlinger med tredjeland, herunder EØS-avtalen. Oppsyn med at medlemslandene etterlever EU's regler, er også Kommisjonens oppgave (Nugent 2001:12, 297; Wallace og Wallace 2000:12).

Kommisjonen utnevner ekspertkomiteer som forbereder saker før de underlegges generaldirektoratenes behandling. Den kontrollerer sammensetningen og leder komiteene hvor representantene er plukket ut i kraft av å være eksperter på aktuelle områder. De er dermed ikke sine lands talsmenn, men ikke sjelden kommer de fra forvaltningen i hjemlandet. I disse komiteene finner det ikke sted noen avstemning, og det er Kommisjonen som har kontrollen her (Nugent 2001:243-246; Schaefer 1996:26-130).

### **3.1.4 Europaparlamentet**

Europaparlamentet (EP) er organisert slik at representantene inndeles i egenskap av politisk tilknytning fremfor nasjonalitet. Det finnes 626 av dem (2002), og de velges gjennom direkte valg hvert femte år i sine respektive hjemland. Tallet på representantene etter østutvidelsen er fastsatt til 732 i Nice traktaten (Graglia 2002:54; Nugent 1999:186-198; Wallace og Wallace 2000:21).

Parlamentsmøtene avholdes på tre forskjellige steder; i Strasbourg holdes de store plenærmøtene, mens mindre sesjoner avholdes i Brussel, og sekretariatet har sete i Luxembourg . Dette skyldes at Frankrike insisterer på å være vert for noen sesjoner i Strasbourg, selv om det både har vært upraktisk og kostbart (Giordano 2002:13; Nugent 1999:198).

EP's beslutningsrolle i EU-systemet er komplisert og har forskjellig tyngde fra sak til sak. Parlamentet kan nå påvirke Rådets beslutninger gjennom tre forskjellige prosedyrer: konsultasjon, samarbeid eller medbestemmelsesretten.

Konsultasjonsprosedyren forplikter ikke Rådet til å følge EP's anbefaling og er følgelig den minst viktige beslutningsvarianten for EP. Samarbeidsprosedyren derimot fører til at Rådet ikke kan vedta en aktuell sak før Parlamentet har uttalt seg. På denne måten har EP fått makt til å forsinke eventuelle beslutninger, noe som ble innført etter drøftingene ved Enhetsakten i 1987 (Giordano 2002:12; Nugent 1999:176).

Det viktigste våpenet EP har i beslutningsprosessen, er imidlertid medbestemmelsesprosedyren. Saker som ikke krever enstemmighet i Rådet , kan EP nedlegge veto mot. Medbestemmelsesprosedyren kommer til anvendelse i forbindelse med beslutninger som angår det indre marked. Parlamentet fikk denne retten første gang ved Maastrichtavtalen (Nugent 1999:177; Sejersted m.fl.1999:122; St.meld. nr.40 (1993-94):95).

EP kan kreve svar på spørsmål både fra Kommisjonen og Rådet. Samt at Kommisjonen er avhengig av et tillitsvotum fra EP for å innta sin posisjon (Nugent 1999:182-185; Wallace og Wallace 2000:12).

Parlamentet har i tidens løp vunnet stadig mer terreng i forhold til Rådet, dette spesielt på forhold innen det indre marked (Hayes-Renshaw & Wallace 1997:25; Nugent 1999:178).

### **3.1.5 Domstolen**

Medlemslandene velger ved overenskomst dommerne i EF-domstolen. Den består av 13 dommere som skal sikre at fellesskapets regler blir fortolket og anvendt enhetlig i hele EU regionen. Denne myndigheten utøves såvel overfor medlemslandene som på EU-institusjonene. Domstolen er rettspolitisk mer aktiv enn i Norge og har alltid integrasjonsformålet for øye når den tolker EF-retten (Sejersted m.fl. 1999:19, 24). EF-domstolen har gjennom sine domsavsigelser etablert en serie prinsipper i europeisk rett. Noen av de viktigste er: Domstolens forrang over medlemslandenes nasjonale domstoler, direktivenes direkte effekt og proporsjonalitets- og ikke-diskrimineringsdoktrinene. Det påligger domstolen å behandle traktatssøksmål, ugyldighetssøksmål og avgi prejudisielle uttalelser (Sejersted mfl.1999:95; Wallace og Wallace 2000:23).

### **3.2 Beslutningssystemet i EU**

Regelproduksjonen i EU skjer ved at det vedtas fortløpende sekundær lovgivning i form av forordninger, direktiver, vedtak, rekommandasjoner og uttalelser. Forordninger skal implementeres i nasjonallovgivning slik de er vedtatt, de skal være identiske i teksten landene imellom. Når det gjelder direktivene derimot, har landene frihet til å gjennomføre teksten slik det er mest formålstjenlig. Direktivene brukes når det er behov for høy grad av samkjøring, men ikke full homogenitet (Nugent 2001:235; Sejersted m.fl. 1999:28).

Vedtak slik som nevnt ovenfor, blir fattet i Rådet etter at Kommisjonen har foreslått saken. Prosessen bærer preg av å innebære et omfattende samspill mellom de ulike organene og medlemslandene, og medlemslandene imellom (Graglia 2002:47; St. meld.nr.40 (1993-94):95; Wallace og Wallace 2000:18).

Når Kommisjonen har lagt frem et forslag, oversendes det til Rådets sekretariat, som fordeler saken til en arbeidsgruppe. Etter forberedelsene sendes saken oppover i systemet til den såkalte COREPER (Committee of Permanent Representatives) -komiteen. Denne komiteen er sammensatt av medlemslandenes utsendinger til EU i Brussel. I COREPER blir ofte medlemslandenes posisjoner tilkjennegitt, her blir det meste av politiske

uenigheter løst ( gjerne ved avstemninger). Hvis det viser seg å være vanskelig å komme til enighet i en sak, blir denne stemplet som sak B og må takles av ministrene i Rådet. Alle de andre sakene som det ikke er uenighet om, passerer som A-saker og til godkjenning i Rådet (Hayes-Renshaw & Wallace 1997:40). Når sakene ankommer COREPER, har de gjerne vært til grundig gjennomdrøfting i arbeidsgruppene. Mye av arbeidet gjøres nettopp i disse gruppene. COREPER har anledning til å returnere saken tilbake til arbeidsgruppen for ytterligere drøftinger hvis nødvendig. I motsetning til Kommisjonens ekspertkomiteer representerer deltakerne sine hjemland i arbeidsgruppene (Hayes og Renshaw 1997:70-99; Schaefer 1996:130). Under behandling av direktiver bruker Rådet kvalifisert flertall, siden det angår det indre marked . Disse vedtakene blir vurdert av EP, slik at det kan gi sin tilslutning etter gjeldende prosedyre på området (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:193, St.meld. nr.40 (1993-94):16).

Kommisjonen har anledning til å trekke tilbake et forslag når det er til behandling hos Rådet. Dette kan f.eks. skje om Rådet endrer direktivet under prosessen. Da kan Kommisjonen trekke det tilbake i sin helhet om den ønsker (Nugent 1999:176).

Europaparlamentet har som nevnt ulike prosedyrer for påvirkning av rådets beslutninger. På enkelte saksområder for det indre marked har EP veto rett etter medbestemmelsesretten når uenigheten med Rådet tilspisser seg. Hvis det samtykker i denne sammenheng, blir f.eks. direktivet hetende ”Europaparlamentets og Rådets direktiv nr. xx...”, hvilket symboliserer Parlamentets medbestemmelse i saken.

### **3.3 EØS-avtalen**

Etter at EFTA-landene Storbritannia og Danmark i 1961 søkte medlemskap i EF, endret Stortinget Grunnloven i 1962. Grunnlovens paragraf 93 ble dermed utformet etter modell av danskenes §20 i Grunnloven, som var vedtatt i 1953. Den nye paragrafen skulle gi Norge anledning til å delta i internasjonalt samarbeid med suverenitetsavståelse på et “saglig begrenset Omraade”, når  $\frac{3}{4}$  av stortingsmedlemmene samtykket. Dette var et alternativ til grunnlovsendring ved suverenitetsavståelse etter Grl.§112, noe som gjør at en eventuell avtale kan settes raskere ut i livet (jfr Grl.§§ 93 og 112). Den vanlige måten

å inngå avtaler med fremmede land på (jfr. Grl.§26 2.ledd) var utilstrekkelig når det gjaldt myndighetsoverføring av det format som EU- og senere EØS- samarbeidet krevde<sup>2</sup> (Andenæs 1998:259; Nordby og Veggeland 1999:87; St.meld. nr.40 (1993-94):368). Norge avslo som kjent EU-medlemskap ved 1972 folkeavstemningen.

I 1992 forhandlet Brundtlandregjeringen frem EØS-avtalen to år før medlemskap i EU på nytt ble nedstemt ved folkeavstemning i 1994. Stortinget godkjente EØS-avtalen 16. oktober 1992 med stemmetallene 130-35. Den tok imidlertid ikke til å gjelde før 1. januar 1994.

Finland, Sverige og Østerrike ble EU medlemmer 1. januar 1995. Norge sammen med Island og Liechtenstein ble nå de eneste EØS-landene utenfor EU. EFTA-landet Sveits var i utgangspunktet utenfor EØS. Sveits valgte nå en bilateral avtale med EU.

EØS-avtalen omfatter hele EU's regelverk på det indre marked, herunder konkurransereglene. I det indre marked skal det være fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer. Disse reglene blir Norge omfattet av gjennom avtalen. Annet regelverk som faller under EØS-avtalen er miljøvern, sosial- og arbeidsliv, forbrukervern og statistikk (St.meld. nr.40 (1993-94)).

Avgifts- og skattepolitikken er utelatt fra EØS-reglene, slik landbruk også er. Landbruk- og fiskerihandelen reguleres ved særskilte protokoller, hvor partene ikke har felles politikk. Avtalen representerer ingen tollunion, og handel med tredjeland er heller ikke omfattet av EØS. Samarbeidet i EØS gjelder også deltakelse i programmer for kultur, forskning og utdanning (Sejersted m.fl. 1999:58).

Avtalen sørger for adgang til det indre marked. Avtalen er ved en anledning blitt betegnet som en "særegen folkerettslig avtale som både i omfang og formål går lenger enn vanlig for folkerettslige avtaler" av EFTA-domstolen (EØS-utvalget 3.mars 2001)

---

<sup>2</sup> Kompetanseoverføringen i konkurransesaker var den eneste grunnen til at Grl.§93 ble brukt for å godta EØS-avtalen ifølge Sejersted m.fl.(1999:59).

Det er litt forskjellige oppfatninger av hvilken funksjon avtalen var tiltenkt, avhengig av hvem man spør av de norske politiske aktørene eller av EU-representantene.

Personer som har vært mot EU medlemskap ved folkeavstemningen i 1994, har en tendens til å se på den som en teknisk handelsavtale. Disse mente allikevel at avtalen i sin tid ble utformet av forhandlerne på den norske siden, for å berede grunnen for medlemskap, noe som ikke virker helt usannsynlig hvis vi legger daværende statsminister Gro H. Brundtlands uttalelser i Stortinget til grunn. Allerede i november 1992 forklarte Brundtland: “EØS-avtalen er et første skritt på veien mot en mer velordnet europeisk økonomi” (St.meld. nr.40 (1993-94):424). Tanken var ifølge Sejersted m.fl. (1999:13) at jo mer EFTA-statene mottok av EF-retten, dess mindre drastisk ble det å ta skrittet fullt ut senere.

Andre mener derimot at avtalen ble laget for de land som ikke ville bli med i unionen, men allikevel ville få adgang til det indre marked (Blankenborg 2002 [seminar]; Nordby og Veggeland 1999:88). Sejersted m.fl. (1999) mener videre at avtalen av EU blir sett som et venteværelse for nølende land før de slutter seg til Fellesskapet. Avtalen oppfattes dermed av noen, som en for omfattende avtale enn den var tiltenkt (Haga 2002 [seminar]). EØS-avtalen er i dag en akseptert politisk plattform i Norge. Norge har også blitt tilgodesett i de første årene under avtalen. Dette har imidlertid tydeligvis begynt å forandre seg i de seneste årene, særlig etter den negative folkeavstemningen (Blankenborg 2002 [seminar]).

Siden innledningen av avtalen har EU gjennomgått store endringer med et utvidet ansvar og et forsterket og tettere samarbeid på en rekke områder. De viktigste i denne sammenheng er: 3. pilaren CFSP, 2. pilaren JHA og pengeunionen (EMU).

Det indre økonomiske marked er søyle 1, hvor det er mindre folkerettslig preg over beslutningene enn på de øvrige samarbeidsområdene. EØS-avtalen har ikke kunnet fange opp disse endringene. Norge må derfor nøye seg med å akseptere hva EU har å tilby av medinnflytelseskanaler fra tid til annen, på områdene utenfor søyle 1. Delvis fordi EØS-avtalen ikke inkorporerer disse samarbeidsområdene, er den blitt betegnet som en anakronisme (Sejersted mfl.1999:15).

### **3.4 Institusjoner dannet som følge av EØS-avtalen**

Vi har sett at EU-landenes implementering av diverse bestemmelser i EU blir overvåket av Kommisjonen og fortolket av EU-domstolen. Denne ordningen kunne ikke anvendes på Norge. Dette ville stride med EØS-avtalens egenart som en folkerettslig avtale (Eckhoff & Smith 1999:653). Ut av dette fenomenet har det blitt dannet nye organer som er regulert som et speilbilde av EU's organer; EFTA-pilaren. Organene i EFTA-pilaren har sitt grunnlag i selveste EØS-avtalen og avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol (ODA). Her presenteres noen av de viktigste og mest relevante organene for oppgavens formål.

#### **3.4.1 EØS-rådet**

Dette rådet er det øverste politiske organ i EØS og er sammensatt av medlemmer fra Rådet og Kommisjonen og ett regjeringsmedlem fra hvert av EFTA-landene.

Det har ansvaret for den politiske fremdriften og de overordnede retningslinjer. Saker som ikke kan løses på lavere nivå, søkes løst i denne forsamlingen. Møtene avholdes minst to ganger i året etter behov, og avgjørelsene er enstemmige.

Ettersom tiden har gått, har dette forumet blitt mindre og mindre viktig for EU. Det er i praksis tilfeldig hvem som møter fra EU siden i dette organet, mens Norge vanligvis stiller med mannsterke delegasjoner (Sejersted m.fl. 1999:112; St.meld. nr.27 (2001-02):21).

#### **3.4.2 EØS-komiteen**

Denne komiteen er det viktigste organet i EØS. Det påligger denne ansvaret for "effektiv" gjennomføring av avtalen, slik det er formulert i EØS art. 92 (Sejersted m.fl. 1999:113). Dennes viktigste funksjoner er å avgjøre om EF-rettsakter skal gjøres til en del av avtalen. Videre er komiteen tvisteløser ved bl.a. uenighet om tolkning av avtalen og om tvister om beskyttelsestiltak etter art. 113.

Sammensetningen av komiteen utgjøres av avtalepartenes representanter. Representasjonen kan finne sted på politiker- eller tjenestemannsnivå, hvor

Norge representeres av EU-ambassadøren i Brussel. Komiteen møter minst en gang i måneden. Det er blitt vanlig praksis at møtene avholdes siste fredag hver måned.

På tross av den påståtte viktigheten som er beskrevet i innledningen, hevdes det allikevel at også dette organet lider under marginalisering fra EU's side. Dette har blitt forsterket i de siste årene (Sejersted mfl.1999:113).

### **3.4.3 Overvåkningsorganet**

Oppgaven med å se til at EFTA-statene overholder sine forpliktelser etter avtalen, gjennomfører EU-bestemmelser riktig og i tide, er det overvåkningsorganet ESA (EFTA Surveillance Authority) som har. Det ledes av et kollegium med en representant hver fra Island, Liechtenstein og Norge. Det er myndighetene i de tre landene som er ESA's primære fokus, men det kan også forvalte EØS-avtalens konkurranseregler direkte overfor næringslivet. Når en stat ikke oppfyller sine forpliktelser i henhold til avtalen, kan ESA gi en grunngitt uttalelse til denne, i første omgang etter at staten har fått anledning til å uttale seg. Hvis dette ikke fører til at uoverensstemmelsen rettes opp, kan ESA anlegge søksmål mot staten ved EFTA-domstolen (Eckhoff & Smith 1999:656).

### **3.4.4 EFTA-domstolen**

EFTA-domstolen har kompetanse til å avgjøre saker som reises av ESA mot EFTA-landene i EØS, i tillegg til saker hvor disse statene fører sak mot hverandre. Private kan også føre sak for denne domstol, etter nærmere definerte betingelser om "tilstrekkelig interesse" og "relevans" (Eckhoff & Smith 1999:657). Saker hvor et eller flere EU-land er involvert, herunder bedrifter som sorterer under disse landene, vil i alle fall måtte avgjøres av EF-domstolen<sup>3</sup>.

Domstolen kan videre få seg fremlagt tolkningsspørsmål om EØS-regler fra de interne domstolene i EØS-landene (Sejersted m.fl. 1999:70).

---

<sup>3</sup> Domstolen omtales som "EF-" og ikke "EU-domstol", dette fordi kompetansen til denne strekker seg kun til saker i 1.pilaren.



I håp om å bevare rettshomogeniteten mellom EØS- og EU-reglene legger ODA-avtalen til grunn at rettshåndhevingen tar hensyn til EF-domstolens avgjørelser på området (jf. art. 3 og 6 i ODA-avtalen) (Eckhoff & Smith 1999:658).

Andre institusjoner er EFTA's parlamentariker-komité, som møter Europaparlamentets representanter. Parlamentarikerdelegasjonen er enda én, og den inngår i en komite mellom stortinget og EP. Disse institusjonene er imidlertid av marginal betydning for Norge (Nordby og Veggeland 1999:89).

### **3.5 Norges berøringspunkter i EU systemet**

EØS-avtalen er av en slik art at fellesskapsreglene blir vedtatt i EU-systemet, hvor Norge har minimal til ingen innflytelse. Det finnes noen få muligheter hvor den kan delta ved utarbeidelsen av rettsakter. Kommisjonen skal uformelt innhente synspunkter ved forberedelse av nytt regelverk. I tillegg skal Kommisjonen sende gjenpart av forslag til nye rettsakter til EFTA-landene, samtidig som dette sendes til Rådet.

Norge kan også få adgang til å delta i ekspertgruppene som sammensettes av Kommisjonen, spesielt komitologi komiteene. Komitologi-komiteene er de som overvåker Kommisjonens lovgivermyndighet, hvor Norge deltar på de uformelle drøftelsene, men må ut på gangen når vedtak skal fattes (Schaefer 1996).

Norge har således ingen formell adgang til å gi og motta opplysninger i arbeidet med lovforslag ved Rådet, hvor den er utelukket fra deltakelse i arbeidsgruppene (Sejersted m.fl. 1999:124-126).

### **3.6 Beslutningsprosessen i Norge**

Alle EU-direktiver som skal implementeres i Norge, og som krever lovendring, må legges frem for Stortinget. Dette fremkommer av grunnlovsbestemmelsen om at traktater som "nødvendigjør en ny lov...bliver først bindende, naar Stortinget har givet sit Samtykke dertil". I tillegg er det i EØS-avtalen slått fast at en beslutning i EØS-komiteen blir bindende for en avtalepart "først etter at forfatningsrettslige krav er oppfylt" (jf. Grl. §26 2. ledd og EØS-avtalens art.103 nr.1) (Andenæs 1998:252).

EØS-utvalget er den institusjonen regjeringen konsulterer i Stortinget, før forslag fremmes i EØS-komiteen. Utvalget har møter omtrent en uke før EØS-komite-møtene, som regjeringen deltar i. Møtene i utvalget er hemmelige og referatene offentliggjøres ikke før ett år er gått.

Avstemninger over Stortingsproposisjonene som omhandler direktivene, skjer ved “vanlig stemmeflertall, dvs. over halvparten av de avgitte stemmer” (se Stortingets forretningsorden § 45). Når proposisjonene oppnår flertall, er neste fase å implementere direktivet som er omhandlet. Hvis ikke flertall oppnås, avgir regjeringen Norges posisjon overfor EFTA-partnerne slik at det kan nedlegges veto mot det aktuelle direktivet.

### **3.7 Prosessen ved implementering av direktivene**

Etter at EU har vedtatt et direktiv, blir det vurdert i forhold til EØS-avtalen. Hvis det finnes relevant, blir det fremmet i EØS-komiteen for implementering i avtalen. Partene i EØS-komiteen legger på dette grunnlag sine utkast, og gjør dermed sin posisjon kjent i forhold til direktivet. Den norske regjeringen har da vanligvis konsultert Stortingets EØS-utvalg forut for møtet i EØS-komiteen. Vedtak i EØS-komiteen må skje ved enstemmighet (jfr EØS art. 93), hvor implementering skjer i Norge etter Stortingets ratifisering. Dette er foranledningen til den såkalte vetoretten, hvor Norge dermed kan reservere seg fra å gjøre et direktiv gjeldende i Norge. Norges reservasjon vil gjelde også for de øvrige EFTA-landene som er med i EØS, dvs Island og Liechtenstein.

Etter at direktivene er fremmet av partene i EØS-komiteen, og posisjonene er tilkjennegitt ved utkastet, begynner en 6 måneders frist å løpe (art 102 nr. 4) dersom det ikke oppnås enighet i samsvar med art.102 nr.1,2 og 3. Hvis Kommisjonen mener at det er grunnlag for endring av direktivforslaget som følge av Norges protester, må det legges fram for Rådet. Det er nemlig Rådet som vedtar en eventuell tilpasnings- eller endringstekst, hvilket trolig må underlegges avstemningsregelen om kvalifisert flertall (Arnesen 2000:42). Ved vedvarende uenighet kan partene imidlertid sette i verk beskyttelsestiltak etter art. 112 ved å sette “den berørte” delen av avtalen ut av kraft.

En eventuell oppsigelse av avtalen må også forelegges Rådet, men her kreves det enstemmighet ved avstemningen (Arnesen 2000:42; Arnesen m.fl. 2001:10).

### **3.8 Vetoretten**

Når EØS-komiteen avgjør om et direktiv skal innlemmes i EØS-avtalen, skjer det ifølge art. 93 nr. 2 ved “enighet” mellom partene. Hvis EFTA-siden ikke er samstemt og en av disse (for eksempel Norge) velger å nekte å akseptere direktivet, blir det ikke gjeldende i EØS-avtalens regelverk. Direktivet er imidlertid fullt ut gyldig i EU, så lenge Rådet ikke sier noe annet. Det er denne reservasjonsretten som i dagligtale blir omtalt som vetoretten (Arnesen m.fl. 2001:1). Formelt nedlegger derfor Norge veto i EFTA, slik at EFTA i sin tur legger ned veto i EØS-komiteen (Graver og Sverdrup 2000:49).

Dersom veto nedlegges i EØS-komiteen, skal partene finne en annen godtakbar løsning for begge. Når artikkel 102 punktene 1-4 er uttømt, kan partene suspendere deler av avtalen. Aktuelle frister i denne fasen tar til å løpe når en av partene har tatt opp saken i EØS-komiteen (Graver og Sverdrup 2000:50). Hva som er “berørte del av vedlegg”, kan ikke uten videre avgjøres rettslig dersom partene ikke blir enige om det i EØS-komiteen (Arnesen 2000:43).

## **4.0 TEORETISK REFERANSERAMME**

Når den norske regjeringen skal gjøre Norges ståsted kjent i EØS-komiteen, samråder den seg med Stortinget (EØS-utvalget). Stortinget har på denne måten en viktig rolle ved implementering av direktivene. Det kan i siste instans ”anbefale” regjeringen å nedlegge ”veto” i EØS-komiteen (jf. pkt. 3.6). Det kan i så måte være problematisk for regjeringen å fravike denne anbefalingen. Dette kan dermed sette en begrensning for regjeringen i forhandlingene med Kommisjonen. Vi skal nå i dette kapitlet sette dette i en teoretisk kontekst. Etter at Robert Putnam (1988) skrev sin artikkel om “the logic of two-level game”, har det vært flere forsøk på å bygge modeller som fanger opp essensen av dette. Putnam påpekte viktigheten av å være oppmerksom på at innenrikspolitikk kan være avgjørende for utfall ved internasjonale forhandlinger. Dette er ofte tilfellet i EU-

forhandlinger. Det dannes koalisjoner internt med det for øyet å påvirke forhandlingene på det mellomstatlige nivå. Videre hevdes det at det ville være misledende å ignorere interaksjonen mellom inn- og utenrikspolitikk, spesielt når forhandlinger mellom partene er hyppige (Putnam 1988:449, 459).

En viktig innsikt fra denne litteraturen er det som Thomas Schelling påpekte for over 30 år siden. Han hevdet at restriksjoner en regjering opplever innenriks, kan være fordelaktige i forhandlinger vis a` vis en annen regjering (Tarar 2001:320) .

I denne oppgaven skal jeg bygge på en modell som er utarbeidet av Tarar Ahmer (2001), om tosidig interne restriksjoner (two-sided domestic constraints). Før jeg introduserer denne modellen, vil jeg redegjøre kort for Rubinsteins forhandlingsmodell og restriksjoner. Tarar’s modell bygger på og er nært knyttet til disse. I tillegg til Tarar baserer jeg min fremstilling av Rubinstein-modellen på verkene til Hovi (1991; 1992) og Iida (1993).

### **4.1 Rubinstein-forhandlingsmodell**

I denne modellen opereres det med to rasjonelle aktører, eksempelvis EU-kommisjonen og den norske regjeringen (heretter henholdsvis kommisjonen og regjeringen), som skal

forhandle seg imellom om fordelingen av en “kake” eller et gode av størrelse 1. Partene har fullstendig informasjon, dvs. at partene har sikker kjennskap til omstendighetene rundt interaksjonen, slik som tidspunkt for deres respektive trekk, mulige utfall og nytteverdier (Gibbons 1997:128). Spillet er sekvensielt, hvor partene fremsetter forslag etter tur, og det slutter etter at regjeringen (den som det blir fremsatt forslag for først) enten har akseptert eller nektet å godta (nedlegger veto) kommisjonens forslag. Aktørene tillates videre å opptre uten restriksjoner (constraints). Spilleets gang tar til med at kommisjonen legger fram forslag  $X$  i  $[0,1]$ , i første periode  $t$  ( $t = 0$ ), regjeringen kan enten akseptere eller avslå  $X$ . Hvis forslaget aksepteres, får aktørene nytte  $X_j$  ( $j$ = kommisjonen (’ns andel), regjeringen (’s andel)). Dersom regjeringen nedlegger veto mot forslaget, går spillet over til neste periode  $t = 1$ , hvor regjeringen tilbyr  $Y_1$ . Partene har diskonteringsfaktorer  $\delta_j$ , og derfor blir tiden under forhandlingene en viktig medvirkende faktor for hva utfallet blir.  $\delta_j$  ( $0 < \delta_j < 1$ ) uttrykker således aktørenes vurdering av fremtidige gevinster, dvs. gevinstverdien sett i et visst tidsperspektiv og usikkerhetsmomenter knyttet til denne. Diskonteringsfaktoren til en aktør vil dermed være større jo mer den er sikker på at gevinsten vil realiseres, og jo mindre sjansene for forringelse av denne gevinsten er (Hovi og Rasch 1993:79). Modellen viser at partenes utålmodighet er “det eneste som gir dem incentiver til å komme til enighet”, fordi fremtidige gevinster verdsettes lavere enn nåtidige. Kaken blir følgelig mindre (eller mindre verd) ettersom tiden går (Hovi 1992:48).

Hvis kommisjonen nå aksepterer regjeringens tilbud i periode  $t = 1$ , får partene nytte<sup>4</sup>  $\delta_j Y_j$ . I tilfelle kommisjonen nekter å akseptere dette tilbudet, fortsetter forhandlingene i neste periode  $t = 2$ . Her har kommisjonen anledning til å fremsette et nytt forslag  $X'$  som inngår i  $[0,1]$ , som regjeringen deretter skal ta standpunkt til. På denne måten veksler partene med å fremsette forslag inntil en avtale er nådd. Hvis spillet varer i det uendelige, får partene 0 i nytte for hvert forsøk.

---

<sup>4</sup> Nytteverdiene kan være like, men behøver ikke være det for partene. Fordelingen av kaken kan være høyst ulik mellom partene.

Det finnes imidlertid en *delspillperfekt likevekt* i dette spillet, dvs. en likevektssituasjon hvor partene: 1. Ikke har grunn til angre på sitt valg av strategi, etter at de har fått kjennskap til motpartens strategi-valg (= Nash-likevekt). 2. partenes strategier er beste svar mot hverandre *for hele spillet*. Denne likevekten kan uttrykkes slik:

$$(1) X = (1 - \delta_r / (1 - \delta_k \delta_r), \delta_r (1 - \delta_k) / (1 - \delta_k \delta_r))$$

Bokstavene r og k står henholdsvis for regjeringen og kommisjonen. Når partene har samme diskonteringsfaktor, eller er like tålmodige ( $\delta_k = \delta_r = \delta$ ), får kommisjonen generelt<sup>5</sup> en større andel av kaken. Vi kan dermed utlede av dette, at det er en fordel å være den første til å fremsette et forslag. Intuitivt kan vi forstå dette som at forslagsstilleren er premissleverandør i egenskap av å være først ute med å fremsette forslag. Denne kan sile ut informasjon eller valgalternativer som kan tenkes å ha negative konsekvenser for en selv, samtidig som favoriserende argumenter fremheves ved forberedelse av forslaget. Videre kan man se at  $X_i$  ( $i$  = kommisjon, regjering) går mot 1 når  $\delta$  går mot 1 og vi holder  $\delta_j$  konstant. Det vil si at jo mer tålmodig en aktør er, desto større andel av kaken kan den innkassere, uansett hva tålmodighetsgraden hos partene er. Forskjellen mellom partene blir i denne sammenheng større når  $\delta$  går mot 0, gitt  $\delta_k = \delta_r = \delta$ , og jevnes ut når  $\delta$  går mot 1 ( $X_i$  går mot 0,5, dvs at andelen av kaken partene får, blir mer lik dem imellom).

Hvis den ene aktørens diskonteringsfaktor øker relativt til sin motpart, vil denne, som følge av diskusjonen ovenfor, få større forhandlingsstyrke. Dette kan vi lettest innse ved å betrakte det første uttrykket i (1). Hvis vi for eksempel velger å la  $\delta_k$  gå mot 1 mens vi holder  $\delta_r$  konstant mellom 0 og 1, ser vi at uttrykket går mot 1. Kommisjonens andel går derfor mot 1, der den får hele kaken. Når diskonteringsfaktoren til en av partene øker, dvs. at parten blir mer "tålmodig", vil –alt annet likt– forhandlingsposisjonen til denne styrkes. Hvor mye tidspress aktøren har på seg, vil derfor være avgjørende på forhandlingsutfallet.

---

<sup>5</sup> Hvis regjeringens diskonteringsfaktor er relativt større enn kommisjonens (gitt  $\delta_r \neq \delta_k$ ), gjelder ikke denne antakelsen.

Frykten for at 6-måneders fristen skal utløses ved konflikt i EØS-avtalen, kan tjene som eksempel på tidspress regjeringen opplever (jfr. kap.3), noe kommisjonen til tider har truet med, som vi senere skal se.

#### **4.2 Situasjon hvor kun restriksjoner på den norske regjeringen avgjør forhandlingsutfallet**

I denne delen vil jeg bygge modellen opp med å introdusere restriksjoner (constraints) for en av aktørene; regjeringen. Denne situasjonen er det som i litteraturen kalles “*Schelling conjecture*” etter Thomas Schelling, om at en aktør kan få en mer fordelaktig avtale hvis den er presset fra den avtale-ratifiserende institusjon. Det forutsettes her at det finnes to utøvende myndigheter som forhandler om en avtale  $X = (X_r, X_k)$  hvor  $r$  betegner regjeringen og  $k$  kommisjonen, som siden krever ratifisering i denne delen av Stortinget<sup>6</sup>.

Når det gjelder restriksjon i Stortinget, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i stemmefordelingen ved behandlingen av saken, altså hvorvidt det i Stortinget oppnås eller antas å oppnå flertall ved behandling av proposisjonen regjeringen fremlegger om samtykke til tilslutning av de relevante bestemmelsene.

Ratifisering behøver ikke være “demokratisk” eller formell i utgangspunktet<sup>7</sup>, pressgrupper og andre påvirkere kan godt tjene som “ratifiserende” ledd (Ida 1993:406; Tarar 2001:331; Putnam 1988:437). Restriksjoner i den innenlandske sfæren kan videre være: regjeringskoalisjoner bygget opp av partier med ulikt utenrikspolitisk syn (Putnam 1987:458), forestående valg hvor utenrikspolitiske saker er i fokus (Milner og Rosendorff 1997; Smith og Hayes 1997) og beslutningsprosedyrer (Hovi og Rasch 1993:134-152; Putnam 1987:448) osv.

Når kommisjonen og regjeringen (EFTA og EU formelt) har blitt enige om  $X = (X_r, X_k)$  i periode  $t$  ( $t = 0, 1, 2 \dots$ ), sender regjeringen en proposisjon til Stortinget for ratifisering. Hvis avtalen mellom kommisjonen og regjeringen ratifiseres av Stortinget, får

---

<sup>6</sup> Ratifisering i Rådet eller generelt hos motparten neglisjeres. Dette blir ofte gjort i litteraturen for å forenkle fremstillingen.

<sup>7</sup> Selv om vi anvender denne strenge definisjonene for restriksjon i modellen for å forenkle.

forhandlerne nytten  $\delta_i^t X_i$  ( $i$  = regjeringen og kommisjonen ), mens manglende ratifisering fører til at de får 0 i nytte.

Vi forutsetter at Stortinget består av  $N_n$  (oddetall,  $n$  = lovgiveren i Norge) lovgivere. Når proposisjonen fremmes for Tinget, har lovgiverne anledning til å stemme for eller imot forslaget, avståelse tillates ikke. Forslaget blir ratifisert når minst et simpelt flertall ( $(N_n + 1) / 2$ ) stemmer for, i motsatt fall blir ikke forslaget ratifisert. Hver Stortingsrepresentant har en eksogen gitt nytte, på  $Z_{n,j} \in (-\infty, \infty)$  og diskonteringsfaktor  $0 < \delta_{n,j} \leq 1$  ( $j = 1, 2, \dots, N_n$ ).

Dersom proposisjonen blir ratifisert, forventer vi at Stortingsrepresentant  $j$  får nytte  $\delta_{n,j}^t X_n$ , ved manglende ratifisering blir lovgivers nytte på  $\delta_{n,j}^t Z_n$ . Vi antar videre at representant  $j$  alltid stemmer for proposisjonen, så lenge  $X_n \geq Z_n$ , dvs at lovgiveren ratifiserer avtalen så lenge Norges andel av “kaken” er minst like stor som dennes status quo nytte. Mislykket ratifisering fører til status quo, men kan i praksis også resultere i en forverring for parten (Putnam 1988:442). Dette kan vi lettest tenke oss i en situasjon hvor regjeringen har så store restriksjoner at de fører snarere til brudd enn innrømmelser fra kommisjonen (se forslag 5 foran i kapittelet).

Så lenge vi operer med simpelt flertall som ratifiseringskrav, er det median lovgiveren som vil avgjøre utfallet. Vi kan kalle dennes status quo nytte for  $C_n = \text{median} \{Z_{n,1}, Z_{n,2}, \dots, Z_{n,N_n}\}$ , slik at proposisjonen blir ratifisert bare når  $X_n \geq C_n$ . Vi opererer med restriksjonen  $X_n \leq 1$ , proposisjonen er dermed ratifiserbar såfremt  $C_n \leq 1$ .

I denne situasjonen ser man bort fra ratifisering i EU systemet, bare restriksjonene i Norge  $C_n$  er avgjørende. Dersom regjeringen har store restriksjoner, dvs. høy  $C_n$ , kan den dra nytte av dette i forhandlingene med kommisjonen, gitt at restriksjonene ikke er så høye ( $C_n > 1$ ) at ratifisering blir umulig. Ved å holde kommisjonens situasjon konstant og kun fokusere på variasjoner av restriksjoner hos regjeringen, risikerer man imidlertid å ende i en fallgrube. Dette er det Tsebelis (1989) har kalt ”The Robinson Crusoe fallacy”, og det understreker viktigheten av å analysere det dynamiske spillet mellom aktørene, dvs variasjoner i restriksjonene hos både kommisjonen og regjeringen i vårt tilfelle. Det er for øvrig dette som kjennetegner spillteorien, som vi har sett i kapittel 2.



### 4.3 Situasjon hvor både regjeringen og kommisjonen står overfor restriksjoner

I motsetning til punkt 4.2 undersøker i denne situasjonen resultatene av forhandlingene når vi tar hensyn til begge parter restriksjoner. Sagt på en annen måte, avtalen mellom kommisjonen og Norges regjering må ratifiseres respektivt av Rådet (e = lovgiveren i EU) og Stortinget. Medianrepresentanten i Stortinget betegnes  $C_n$ , mens Rådets blir  $C_e$ . Idet ratifisering finner sted, når  $X_n \geq C_n$ ,  $X_e \geq C_e$  og det antas videre at  $C_n, C_e < 1$  og  $C_n + C_e \leq 1$ , som følge av restriksjonene  $X_i \leq 1$  ( $i$  = kommisjonen, regjeringen) /  $X_n + X_e = 1$  vi opererer med.

Under disse omstendighetene finner Tarar (2001) (i sitt første forslag) at når to parter (her kommisjonen og regjeringen) har restriksjoner<sup>8</sup> av størrelse lav eller medium samtidig, har disse ingen innvirkning på forhandlingene. Den delspillperfekte likevekten (SPE) blir som i den vanlige Rubinstein-modellen hvor kommisjonen fremsetter forslag først og regjeringen har valget mellom å akseptere eller bruke vetoretten i EØS-komiteen, når ingen av partene har restriksjoner (1. Trekks-fordelen gjelder imidlertid fortsatt) (Tarar 2001:327).

#### **Forslag 2:**

$$(2) C_e > \delta k(1-\delta r)/(1-\delta k\delta r)$$

$$(3) C_n \leq \delta r(1-C_e)$$

I denne situasjonen er SPE:

- a) Kommisjonen foreslår alltid  $(1-\delta r(1-C_e), \delta r(1-C_e))$  og krever alltid  $Y$  slik at  $1-C_n \geq Y_e \geq C_e$ .
- b) Regjeringen foreslår alltid  $(C_e, 1-C_e)$  og krever alltid  $X$  slik at  $1-C_e \geq X_r \geq \delta r(1-C_n)$ .

Kommisjonen har store restriksjoner i denne situasjonen, mens regjeringens er lave. Dermed får kommisjonen mer enn den ville ha fått ved Rubinstein modellen, mens regjeringen oppnår mindre. Regjeringen vil måtte tilby kommisjonen mer enn den ville

---

<sup>8</sup> I det følgende vil kommisjonen ha høye restriksjoner når  $C_e > \delta k(1-\delta r)/(1-\delta k\delta r)$ , medium når  $\delta k(1-C_n) < C_e \leq \delta k(1-\delta r)/(1-\delta k\delta r)$  og lav når  $C_e \leq \delta k(1-C_n)$ . Således er den norske regjeringens restriksjoner høye når  $C_n > \delta r(1-\delta k)/(1-\delta k\delta r)$ , medium når  $\delta r(1-C_e) < C_n \leq \delta r(1-\delta k)/(1-\delta k\delta r)$ , og lav når  $C_n \leq \delta r(1-C_e)$ .

ha gjort ellers (i Rubinsteinmodellen), fordi restriksjonene er så høye at annet ikke vil kunne bli akseptert. Når det er regjeringens tur til å fremsette forslag, vil den beholde en mindre andel enn i Rubinsteinmodellen til seg selv. Kommisjonen vil i sin tur kunne beholde en større andel, men tilbyr en andel som fortsatt tilfredsstillende regjeringens lave restriksjoner.

**Forslag 3:**

$$(4) C_e > \delta k(1-\delta r)/1-\delta k\delta r$$

$$(5) C_n > \delta r(1-C_e)$$

I denne situasjonen er SPE:

- a) Kommisjonen foreslår alltid  $(1-C_n, C_n)$  og krever alltid  $Y$  slik at  $1-C_n \geq Y_e \geq C_e$ .
- b) Regjeringen foreslår alltid  $(C_e, 1-C_e)$  og krever alltid  $X$  slik at  $1-C_e \geq X_n \geq C_n$ .

Vi har fortsatt at restriksjonene er høye for kommisjonen, mens for regjeringen er de enten høye (se nedenfor for diskusjonen i dette tilfellet) eller av medium størrelse.

Dersom vi antar at regjeringens restriksjoner er av medium størrelse ( $C_n \leq \delta r(1-C_e)/(1-\delta k)$ ), får kommisjonen allikevel en større andel av kaka. Men forskjellen er at regjeringen får relativt mer nå enn når den har lave restriksjoner ( $\delta r(1-C_e)$  i forslag 1 er mindre enn  $C_n$  som den får her), dette i egenskap av at den fremsetter sitt forslag sist<sup>9</sup>.

I Tarars forslag nr. 4 får regjeringen (parallelt med diskusjonen i forslag 2) mer enn den ville ha fått ved Rubinsteinmodellen, da den har høye restriksjoner. Kommisjonen får tilsvarende mindre når den har lave restriksjoner vis a` vis regjeringens. Det spiller således som nevnt ingen rolle om kommisjonen har lav eller medium restriksjoner, så lenge den er først ute med å fremsette forslag (Tarar 2001:329).

**Forslag 5:**

$$(6) C_n > \delta r(1-\delta k)/1-\delta k\delta r$$

$$(7) C_e > \delta k(1-C_n)$$

I denne situasjonen er SPE:

- a) Kommisjonen foreslår alltid  $(1-C_n, C_n)$  og krever alltid  $Y$  slik at  $1-C_n \geq Y_e \geq C_e$ .

---

<sup>9</sup> Denne andelen vil allikevel fortsatt være mindre enn i Rubinsteinsmodellen.

b) Regjeringen foreslår alltid  $(C_e, 1-C_e)$  og krever alltid  $X$  slik at  $1-C_e \geq X_n \geq C_n$ .

I dette tilfellet har regjeringen store restriksjoner, mens kommisjonen har enten medium eller høy restriksjon. I det regjeringen har store restriksjoner, må kommisjonen, hvor den i dette tilfellet tillates å ha høye restriksjoner, tilby den en større andel enn vanlig. Regjeringen vil i sin tur også tilby kommisjonen en større andel enn vanlig, for å tilfredsstille dennes restriksjoner. Når begge har høye restriksjoner, tilfaller en større andel av “kaka” regjeringen fordi kommisjonen fremsetter sitt forslag først og regjeringen kan true med å vente til neste runde, slik at fordelene går til denne. Det er imidlertid viktig å merke seg at også kommisjonen får en substansiell del av kaka, dog mindre enn den ville ha fått ved Rubinsteinmodellen. Dette er imidlertid gyldig kun så lenge det finnes forhandlingsrom, slik at begge parter har mulighet til å påvirke utfallet. I mitsatt fall, vil den som ikke har muligheter for å påvirke utfallet i utgangspunktet ikke ha noen nytte av restriksjonene (jfr. det som er nevnt under pkt. 4.2 om mislykket ratifisering og mulige konsekvenser av dette).

#### **4.4 Sammendrag**

Vi har nå sett at høye restriksjoner ikke alltid behøver å være en fordel ved forhandlinger. Dette er tilfellet når vi tar hensyn til alle partenes restriksjoner og graden av dem. I forslag 5 har kommisjonen høye restriksjoner samtidig som også regjeringen har det. Derfor blir resultatet dårligere for den enn om ingen hadde hatt restriksjoner.

I det kommisjonen har høye restriksjoner (forslag 4), kan regjeringen få bedre utkomme ved å ha medium restriksjon enn lav. Men fordelene er allikevel mindre enn om ingen av dem hadde hatt restriksjonene.

Det er derfor viktig å betrakte begge parter restriksjoner i en forhandlingsprosess for å si noe om hvem fordelene eventuelt tilfaller. Av særlig viktighet er da å se på partenes restriksjonsgrad stilt opp mot hverandre (Tarar 2001:330).

## 4.5 UFULLSTENDIG INFORMASJON

I denne delen skal vi utvide modellen, slik at vi kan resonnerer rundt den når partene har ufullstendig informasjon. Dette er ofte en mer realistisk tilnærmingssmåte, spesielt i vårt spesifikke casus. Det er nemlig vanskelig for partene i realiteten å kunne analysere hverandres innenrikspolitikk i utgangspunktet (Putnam 1988:452).

### 4.5.1 Usikkerhet om regjeringens strategitype

Vi forutsetter her at kommisjonen har høye restriksjoner, som betegnes med en  $s = \text{sterk strategitype}$  :  $Ces > \delta k(1-\delta r) / (1-\delta k\delta r)$ . Betegnelsen skal gjenspeile den “sterke” eller fordelaktige posisjonen aktøren nyter vis  $a'$  vis motparten. Kommisjonens egen type og dens oppfatning av regjeringen forutsettes åpent kjent (common knowledge). Nå kan regjeringen være enten en sterk type (høye restriksjoner) ( $Cns > \delta r(1-\delta k) / (1-\delta k\delta r)$ ) eller en svak type (lave restriksjoner)  $Cnw < \delta r(1-Ce)$ , i alle tilfeller er de faktiske typene til regjeringen skjult for kommisjonen. I litteraturen tenker man seg (f.eks. i en spilltre-fremstilling) at “naturen” foretar et første trekk, før kommisjonen legger fram sitt forslag. I den første runden der kommisjonen skal fremsette forslaget, tror den at regjeringen er av strategi type  $s$  med  $0 < p < 1$  sannsynlighet og  $w$  med  $1-p$  sannsynlighet. Denne førsannsynligheten er eksogent gitt, dvs at den ikke determineres i modellen. Regjeringen har i denne situasjonen full kjennskap til at kommisjonen er av typen sterk. Vi legger til grunn at avtalen (selv hvor begge partene har høye restriksjoner) er mulig å ratifisere, dvs. :  $Ces, Cns < 1$  og  $Ce + Cn < 1$ .

Det forutsettes videre at kommisjonen kan oppdatere sine virkelighetsoppfatninger ved hjelp av *Bayes regelen*:

(8)  $P(A/B) = P(A) * P(B/A) / (P(A) * P(B/A) + P(\sim A) * P(B/\sim A))$  , når dette er mulig.

Vi går ut ifra at det finnes en kritisk  $p$  ( $p_k = Cns + \delta rCes - \delta r / (1-\delta r + \delta rCes - \delta kCe)$ ) (Tarar 2001:332), som er et produkt av kommisjonens virkelighetsoppfatninger og nytteverdien. På grunnlag av dette får vi to likevektssituasjoner:

**Forslag 6:** Dersom  $p \geq p_k$ , tilbyr kommisjonen en større andel:  $X_n = C_n$  enn vanlig (Rubinsteinmodellen) til regjeringen i første periode ( $t = 0$ ). Stortinget vil i dette tilfellet ratifisere avtalen. Formelt aksepterer begge regjeringens strategityper dette tilbudet.

I dette tilfellet har vi å gjøre med en *ikke separerende likevekt*, dvs. at regjeringens strategitype ikke avsløres etter spillets slutt. Kommisjonen kan dermed ikke oppdatere sin virkelighetsoppfatning. Dette kan vises formelt, når vi forutsetter at:

Regjeringen krever en mindre andel = a

Regjeringen krever en større andel = b

Førsannsynlighetene kan uttrykkes slik:

Sannsynligheten for at regjeringen er svak w:  $p(a)$

Sannsynligheten for at regjeringen er sterk s:  $p(\sim a)$

Sannsynligheten for at regjeringen aksepterer en mindre andel enn vanlig, gitt at den er svak:  $p(b/a)$

Sannsynligheten for at regjeringen krever en mindre andel enn vanlig, gitt at den er sterk :  $p(b/\sim a)$

Ved den separerende likevekten kan vi sette  $p(b/a)=1$  og  $p(b/\sim a)=1$ , dvs. det hersker fortsatt usikkerhet rundt regjeringens strategitype. Dette ser vi når vi setter disse to antakelser i likningen nr. (8):

$$P(a/b) = (1-p) \cdot 1 / ((1-p) \cdot (1+p) \cdot 1) = (1-p)/1 = (1-p)$$

Her får vi ikke annet enn den opprinnelige førsannsynligheten kommisjonen hadde i utgangspunktet, nemlig  $1-p$ .

#### 4.5.2 Implikasjoner av resultatet i forslag 6

I denne likevekten tilbyr kommisjonen en større andel av kaka til regjeringen. Den er av den oppfatning at regjeringen har heller store enn lave restriksjoner, og vil følgelig ikke ta noen sjanser i denne første runden. Det optimale for kommisjonen er dermed å tilby regjeringen mer, i dette tilfellet hvor  $p$  er tilstrekkelig høy.

Hvis regjeringen er av strategitype svak, vil den innkassere en større andel enn vanlig, dvs. mer enn om partene var uten restriksjoner. Dersom det viser seg at regjeringen faktisk er av type sterk, vil den få en (større) andel som tilsvarer den ved fullstendig informasjon. Dette er som vi tidligere så, noe større enn om partene var uten restriksjoner.

Regjeringen er derfor tjent med å tegne et bilde av seg selv som gjenspeiler styrke vis a vis kommisjonen. Det vil dermed være fordelaktig for regjeringen å ha eller opparbeide seg et rykte som viser et flertall av Stortinget som støtter vetolinjen. Den kan dermed i utgangspunktet skjule sin entusiasme, selv overfor relativt gode avtaler, hvilket regjeringen kan tjene på dersom det er mer å hente fra kommisjonen.

Usikkerhetsmomentene kan dermed brukes strategisk (Putnam 1988:453).

**Forslag 7 :** Hvis derimot  $p_k < 1$ , vil kommisjonen fremsette et lavt tilbud ( $X_n = \delta n(1 - C_e)$ ), i den første perioden. Dette blir ratifisert av regjeringens strategitype  $w$ , men forkastes av  $s$ . Den sterke typen vil i sin tur fremsette et annet forslag til deling av kaken ( $Y_e = C_e s$ ), som kommisjonen aksepterer, og ratifisering finner sted av de respektive lovgiverne.

Vi har nå et tilfelle av *separerende likevekt*, som gir kommisjonen en anledning til å oppdatere sin oppfatning av regjeringen. Dette kan vi vise ved at vi antar at  $p(b/a) = 1$ , altså sannsynligheten for at regjeringen aksepterer en mindre andel enn vanlig, gitt at den er svak til 1. Videre setter vi  $p(b/\sim a) = 0$ , dvs. sannsynligheten for at regjeringen krever en mindre andel enn vanlig, gitt at den er sterk, settes til null. Innsatt i likning (8) gir dette:

$$p(a/b) = (1-P) \cdot 1 / (1-p) \cdot 1 + (p \cdot 0) = (1-p) / (1-p) = 1$$

Kommisjonen kan av dette oppdatere sin virkelighetsoppfatning om regjeringen som en sterk type til sikker viten  $= 1$ .

#### 4.5.3 Implikasjoner av resultatet i forslag 7

Kommisjonen vil i denne likevekten, tilby regjeringen en lavere andel enn ellers (ved den vanlige Rubinsteinmodellen) i første runde. Den har mer tro på at regjeringen har lave restriksjoner ( $p < p_k$ ), og tar sjansen på at den faktisk ikke har store restriksjoner.

Forslaget blir naturlig nok bare ratifisert av strategitype  $w$ , som får en mindre andel enn om begge var uten restriksjoner. Om regjeringen er av type  $s$ , blir tilbudet avvist da dette er for lav til å bli ratifisert av Stortinget. Regjeringen kommer dermed med et nytt tilbud, når det er dennes tur til å fremsette forslag, som kommisjonen på sin aksepterer.

Regjeringen får nå en diskontert, lavere andel ( $\delta r(1-C_{es})$ ) enn den ville ha fått ved fullstendig informasjon ( $C_{ns}$ ). Kostanden ved forsinkelsen med inngåelse av avtalen er imidlertid så stor, at den også fører til en mindre andel enn om partene var uten restriksjoner. Som vi så tidligere, var det regjeringen som tjente mest på situasjonen hvor begge har restriksjoner. Denne fordelene blir borte ved ufullstendig informasjon, slik at regjeringen heller skulle ønske at de begge var uten restriksjoner. Begge parter lider av tapet forårsaket av forsinkelsen, et effektivitetstap som partene (skulle man tro) ville vært foruten, ved å ikke ha restriksjoner i utgangspunktet.

I praksis kan vi tenke oss kostnadene ved et eventuelt veto, der kommisjonen og regjeringen har en konflikt gående, og hvor gjenopprettelsestiltakene i EØS-avtalens art.102 realiseres. For ikke å snakke om konflikter i beslektede samarbeidsområder som vil kunne oppstå. Regjeringen kan i dette tilfellet tjene på gi klare og tydelige signaler, spesielt når det faktisk er liten oppslutning om kommisjonens forslag.

#### 4.6 Konkluderende bemerkninger

Modellen jeg bruker, har utvilsomt flere implikasjoner og kan settes sammen på ulike måter med hensyn til aktørene, rekkefølgen og ikke minst rekkevidden enn det som er blitt gjort her. Jeg har imidlertid valgt å fremstille den på den måten som har vist seg å være mest hensiktsmessig på grunnlag av det kjennskap jeg har opparbeidet meg til det empiriske materialet. Modellens sentrale og viktige begreper som er relevante i denne sammenheng, er det som dermed har blitt redegjort for her, for å se på mulige utfall i de aktuelle forhandlingene hvor vetorettens rolle som begrensende element blir utforsket.

Det er derfor med hensikt at kommisjonen konsekvent har førstetrekket og regjeringen det andre, skjønt man kunne tatt med alle kombinasjoner hvor aktørene bytter om på å være henholdsvis 1. og 2. spiller. Det har også vært hensiktsmessig å la kommisjonen være uvitende om regjeringens preferanser under punkt 4.5. Dette er gjort med tanke på bl.a. fremstillingen av kapittel 7.

Med fare for å foregripe de senere drøftelsene er det også viktig å merke seg at det ikke er alle forslagene som har relevans for vårt empiriske materiale, selv om det kan være pedagogisk hensiktsmessig. Her vil forslagene nummer 2 og 3 peke seg ut, med toeren som den klareste kandidaten.



## 5.0 FORHANDLINGER OM DIREKTIVENE

Her skal jeg redegjøre for de faktiske omstendigheter ved direktivene. Så følger det drøftinger av forhandlingene knyttet til hver og en av de aktuelle direktivene.

Oppgaven blir å se på forskjeller i restriksjonene mellom kommisjonen og regjeringen under forhandlingsprosessen om direktivene for så å finne ut om vår modell kan belyse, og forhåpentligvis gi oss en idé, om vetorettens rolle som en ”begrensende” faktor under forhandlingene. Vi undersøker dermed “a number of cases with the goal of showing that a particular model or set of concepts usefully illuminates these cases. No real test of the theory occurs, but rather the goal is the *parallel demonstration of theory*” (Collier 1993:108).

Det sentrale i dette kapittelet blir dermed å kartlegge restriksjonenes art og grad som henholdsvis Komisjonen og regjeringen opplever under forhandlingene. Siden vil vi se på øvrige begreper i modellen, nærmere bestemt under punkt 5.8 .

For å illustrere restriksjonene i Stortinget, vil det mest praktiske være å ta utgangspunkt i partienes synspunkter. I den omhandlede perioden var de største eller mest relevante partiene følgende: Arbeiderpartiet (A), Høyre (H), Fremskrittspartiet (Frp), Kristelig Folkeparti (KrF), Sosialistisk Venstreparti (SV) , Senterpartiet (Sp) og Venstre (V).

### 5.1 GASSDIREKTIVET

Direktivet for gradvis liberalisering av det europeiske gassmarkedet (Europaparlamentets- og rådsdirektivet 98/30/EF) ble vedtatt 22. juni 1998 og trådte i kraft 10. august 2000. Forsinkelsen skyldes overgangsordningen EU-/ EØS-landene hadde fått på to år, med unntak av Hellas og Portugal. EØS-komiteen vedtok innlemmelse av direktivet i EØS-avtalens vedlegg 4 (energi), 26 oktober 2001. Det ble i februar 2002 lagt fram en proposisjon (St. prp. nr. 42 (2001-02)) overfor Stortinget, og direktivet er nå (høst-2002) blitt gjort gjeldende for Norge (EØS-utvalget 15 februar 2001; UD 2002 [online]).

Formålet med direktivet er å åpne det indre gassmarked for konkurranse (jfr direktivets preamble), med sikte på å sikre tilgangen til gass og lavere priser til forbruker ved å etablere felles regler om tredjeparts adgang (TPA) til overføring, distribusjon og lagring av naturgassen (EU-kommisjon 2002 [online]). Denne tredjeparts adgangen er regulert i direktivets artikkel 23, som setter vilkår for selskapers adgang til oppstrømsledninger. Oppstrømsledninger er i direktivet definert som “Enhver gassrørledning eller ethvert gassrørledningsnett som drives og/ eller opprettes innenfor rammen av naturgass fra ett eller flere produksjonsanlegg av denne typen, til et behandlingsanlegg, en behandlingsterminal, en endelig ilandføringsterminal” (art.2). Ifølge UD er de fleste viktige rørledningene som Norpipe, Statpipe, Franpipe, Zeepipe, Europipe 1, Europipe 2, og Vesterled omfattet av direktivet (St.prp. nr. 42 (2001-02):3,11).

Riktignok innfører gassdirektivet TPA- tredjeparts adgang til transmisjonsnettet, dvs. at andre enn eierne kan transportere gass gjennom disse rørene. Direktivet sier imidlertid ikke noe om til hvilke priser dette skal skje, men forutsetter forhandlingsløsning de involverte partene imellom. Reguleringer kan også innføres, om det enkelte land velger å gjøre dette.

Naturgass må transporteres over lange avstander i store rør over hav og land for å nå markedet. Norge har hatt som mål å holde rørledningsnettet til havs (oppstrøms) utenfor direktivets nedslagsfelt. Dette lyktes ikke, men Norges interesser, hevdes det, er i stor grad ivaretatt, idet det skilles klart mellom oppstrøms- og nedstrøms-nett i direktivet. Det er bare oppstrømsnettet som er definert som en del av produksjonssystemet, hvilket Norge har utstrakt reguleringsmyndighet over, også over adgangen for tredjepart.

Gassproduksjon er en langsiktig virksomhet, hvor take-or-pay (TOP)-salgsavtaler lages for 20-30 år . Slike avtaler vil EU fjerne siden det skaper en monopolsituasjon med påfølgende prisøkning.

Norge har i dag langsiktige kontrakter om gassalg som omfatter 75 milliarder kubikkmeter pr. år innen 2005. Det er antatt at i løpet av de neste åtte årene vil Norges

gassalg til Europa fordobles fra dagens eksportverdi på 25 milliarder kroner til 50 milliarder kroner årlig i 2005 (Aftenposten 1996). Gassen skal leveres fra felter som ennå ikke er utbygget, hvor den største eier er statens direkte økonomiske engasjement SDØ, som står for 30-60% av feltene (Troll, Sleipner, Åsgård og Oseberg) og 40-73% av Gullfaks, Heimdal og Statfjord (Austvik 2001). Norge har på det nåværende tidspunkt en markedsandel på ca. 20% av det europeiske gassmarkedet. En liberalisering vil derfor merkes vesentlig. Det er følgelig spådd betydelige tap for Norge i fremtiden (Aakvaag 1999; Seierstad 2000). Norge ville derfor begrense tapene og tildele gasskontraktene til disse feltene, før den ble omfattet av direktivet (Ask 2000; EØS-utvalget 20. mars 2000:46).

Prisene vil dermed trolig bli mer ustabile og falle ned de nærmeste årene som følge av liberalisering av markedet (Austvik 2001). Olje- og Energiminister Olav Akselsen meddelte Stortinget i januar 1999 om et inntektsbortfall på 700 millioner pr. år, dersom direktivet ble en del av norsk lov (ØES-utvalget 27. januar 99).

Norge har i ettertid bedt om overgangsordninger før det ble aktuelt å implementere direktivet i norsk lovgivning, først på 5 år siden på 3 år. Ingen av kravene førte frem.

Salget av norsk gass var styrt av Gassforhandlingsutvalget (GFU). Det ble opprettet i 1986 og stod for de kommersielle forhandlingene med kjøperselskapene. Alt fra salg til kontraktinngåelse falt under dets ansvarsområde. Utvalget bestod av de norske selskapene Statoil og Norsk Hydro. EU-kommisjonen mente at GFU var konkurransevridende, idet det fremstod som et kartell, og hadde fremsatt trusler om store bøter overfor de norske selskapene.

Kommisjonen var av den oppfatning at de enkelte selskapene hadde et selvstendig ansvar for å vurdere om GFU-kartellet var lovlig eller ikke, selv om staten var pådriver av "kartellet". Kommisjonen vil at ethvert oljeselskap på norsk sokkel selger sin gass på det europeiske marked, noe som vil skape økt konkurranse og senke prisene (Ask og Johnsen 2001; Hellstrøm 2001).

Skadevirkninger av de allerede inngåtte forsyningsavtalene med europeiske gassoperatører vil vedvare i flere år. Videre har dette ført til mangel på smidighet og klarhet på det europeiske marked ifølge Kommisjonen (Sabathil 2001)

Norge mente først at ordningen med GFU sikret norsk ressursforvaltning, og at denne falt utenfor EØS-avtalen. Denne ble senere avvirket sommeren 2001. Det ble imidlertid ikke noen bedre utsikter for overgangsordninger i forbindelse med direktivet.

## **5.2 FORHANDLINGSPROSESSEN OM DIREKTIVET**

### **5.2.1 Restriksjoner på regjeringen**

Etter det som er presentert av faktiske forhold ovenfor, er det lett å se at gassdirektivet er av største økonomisk interesse for Norge. Dette var tydeligvis også noe regjeringene hadde for øye i forhandlingene med kommisjonen, de nasjonale interesser skulle ivaretas. (EØS-utvalget 8.desember 2000:177)

For den norske regjeringen var det viktig å vinne gehør for at langsiktige kontrakter fortsatt måtte være legitime, i tillegg til at ilandføringsterminalene skulle gå klar av direktivet. Utenriksministeren Bjørn Tore Godal (Ap) var i 1997 klar i sin tale da han artikulerte Norges hovedanføktelser mot direktivet. Han understreket viktigheten av å beholde systemet med langsiktige kontrakter "...vi må ha et system som sikrer oss at gass ikke behandles som sjokolade og vaskepulver, som handles på spotmarkedet...", og han uttrykte bekymring for at de fleste landene i EU var konsumenter i motsetning til Norges rolle som produsent i markedet (ØES-utvalget 18 september 97:62-63).

Jaglandregjeringen mente at det var meget uheldig for Norge med hensyn til leveringssikkerhet på det europeiske markedet at langsiktige kontrakter settes under press (EØS-utvalget 22. april 97:32).

Sentrumsregjeringen (bestående av KrF, Sp og V), som kom til makten i 1997, var også tidlig skeptisk til direktivet. Den videreførte på denne tiden forhandlingene om overgangsordninger som Ap-regjeringen hadde påbegynt. Ved en anledning meddelte

daværende utenriksminister Knut Vollæbbe pressen at regjeringen så på gassdirektivet som vanskelig, og at vetoetten var forhandlet frem for å kunne brukes i så måte (Harbo 1999a). Denne regjeringen har i ettertid også vært kjent for å ta seg god tid til å håndtere direktivet. “Norge har god tid, og mulighet for veto utelukkes ikke...”, mente daværende olje- og energiminister Marit Arnstad (Sp). Hun ville ikke akseptere gassdirektivet slik det var. Uansett var ikke dette aktuelt før man fikk tilsagn om at ordningen med GFU kunne videreføres (EØS-utvalget 9.desember 99:142).

Bondevik-regjeringen hadde i denne sammenheng gått flere runder med Kommisjonen, men så ikke ut til lykkes verken i spørsmålet om GFU eller overgangsordninger.

Sentrumsregjeringen ble her for det meste av tiden støttet fullt ut i sine ulike strategier av Sosialistisk Venstreparti (ØES-utvalget 27. Januar 99:11). SV har dessuten holdt strategien løpet ut og stemte imot direktivet ved stortingsbehandlingen våren 2002.

Arbeiderpartiregjeringen hadde i sin tid også halt ut tiden, og den var også mindre skeptisk til Sentrumsregjeringens forhandlingsrunder med kommisjonen da disse pågikk. Partiet uttalte i dette tilfellet at det var greit med nye runder, men etterlyste en rimelig fremdrift.

### **5.2.2 Andre restriksjoner regjeringen står overfor**

Her skal jeg utvide den strenge forståelsen av restriksjoner i modellen til å omfatte begrensningene for regjeringen, utover Stortinget.

Det var uenighet mellom Utenriksdepartementet (UD), som er koordineringsansvarlig, og fagdepartementet Olje- og energidepartementet (OED) om håndtering av direktivet under forhandlingene. I UD mente man store deler av tiden at en overgangsordning var lite realistisk. Det hersket imidlertid optimisme hos OED, idet departementet gjerne hadde sett at regjeringen ”holdt ut” lenger (Johnsen Jr. 2000e). Denne noe dårlige samkjøringen kan ha medført at regjeringen (i hvert fall UD) har følt et press fra OED og derfor ikke har kunnet gå raskere til verks med implementeringen av direktivet.

### 5.2.3 Restriksjoner på Kommisjonen

Kommisjonen er opptatt av å liberalisere det indre markedet mest mulig, slik dets mandat krever. Vi skal nå se på hvilke restriksjoner den kan oppleve i møte med Rådet og eventuelt EP, i tilfellet hvor kommisjonen ved en eventualitet måtte fremlegge regjeringens krav for Rådet. Da Rådets dokumenter er hemmelige, skal jeg prøve å se på restriksjonen som kommisjonen øyensynlig utfordres av. Det er nemlig slik i forskningen at om det ikke lar seg gjøre å få til det ideelle, må man nøye seg med det som er mulig gjennomførbart.

Våren 2001 stevnet kommisjonen Frankrike for EU-domstolen for ikke å ha oppfylt sine forpliktelser med hensyn til implementering av gassdirektivet. Senere den sommeren sendte kommisjonen en formell klage til Tyskland for ikke å ha gjennomført direktivet, samtidig som det var innledet prosess mot Luxembourg (Sabathil 2001; EØS-utvalget 3. oktober 2000:115). Disse formelle skrittene mot medlemslandene gjorde det trolig enda vanskeligere for Norge å oppnå overgangsordninger. Kommisjonen kan vanskelig tenkes å behandle et ikke-medlemsland som Norge mildere, det ville neppe ha blitt stilltiende akseptert i EU-systemet.

Kommisjonen ergret seg over Bondeviks “sommel” med direktivet (Johnsen Jr.1999) Det norske ønsket om 5 års utsettelse var langt fra uproblematisk ifølge EU’s utenrikskommissær Chris Patten, noe han ga uttrykk for under sitt besøk i Norge. Han mente at det hersket en generell forståelse for at olje- og gassektoren var viktig for Norge, men ikke for kravet om overgangsordning (Johnsen Jr. 2000d). Chris Patten uttalte at de utestående direktivene skapte tvil om ensartetheten i det indre markedet. Når det gjelder gass, ber Norge i realiteten om 7 år, i motsetning til EU land, som kun får to. Overgangsordninger på 5 år var dermed så å si utelukket fra kommisjonens side. Pattens uttalelse ble senere omtalt som en ventet, “kraftig påminnelse” av daværende statssekretær Espen Barth Eide (Johnsen Jr. 2000d).

Det var dermed en allmenn oppfatning at det var tatt hensyn til Norges interesser i direktivet, spesielt ved Storbritannias inngripen. Det var opprettet ett produsent- og ett

forbrukermarked med hvert sitt regelverk. Ilandføringsterminaler blir ikke regnet under transmisjonsvirksomheten, systemet for ilandføringsrørledninger holdes utenfor direktivets rekkevidde. Derfor syntes mange EU land at Norges interesser langt på vei var ivaretatt (Aftenposten 1998a). I forlengelsen av dette kan man i denne sammenheng heller ikke se bort ifra at det her er snakk om 15 konsumentland og én eksportør i energimarkedet, noe som er et problematisk element i forhandlingene kommisjonen og regjeringen imellom (Andersen 2002).

Etter at Norges krav om overgangsordninger var blitt avslått av kommisjonen, begynte man siden å snakke om en ”tilpasningsperiode”. Dette ble gjort fordi man visste fra regjeringens side (Jaglandregjeringen) at kommisjonen hadde sagt nei til alle overgangsordninger for medlemslandene, noe som vanskelig tenkes å kunne bli oppnådd for et ikke-medlem som Norge (EØS-utvalget 8.desember 2000:179).

Gassdirektivet ble først ferdig utformet under det nederlandske formannskap. Siden ble det endret til fordel for Norge under det luxembourgske formannskap. Norge hadde riktignok prøvd flere ganger å komme med sine innvendinger, men det var tydeligvis takket Storbritannia at direktivet i stor utstrekning ble utformet slik Norge ønsket (Morten Fyhn 1997). Om ikke Storbritannia hadde hatt egne interesser av å insistere på endring av direktivet, ville direktivet trolig ha vært uforandret, og da med et enda dårligere utgangspunkt for Norge. Norge har ikke kunnet påvirke denne prosessen. Videre er det prinsipielt også vanskelig å forsone Norges kanskje proteksjonistiske holdning med kommisjonens visjon om liberalisering av energimarkedet innen år 2005, en visjon og et prosjekt som Kommisjonen jobber målrettet og ambisiøst med, og som det også er bred forståelse om i EU (EU-kommisjonen 2000 [online]). Det er slik sett vanskelig å argumentere for å delta og dele godene i samarbeidet, men samtidig ikke dele byrdene som måtte oppstå i samarbeidet, slik mange i EU kunne ha oppfattet det på den tiden (Graver og Sverdrup 2000:56).

Når det gjelder Norges kobling mellom gassdirektivet og GFU, mente

EU-ambassadøren i Norge, at dette var to forskjellige saker som ikke burde blandes sammen. Han understreket dermed at den pågående saken om GFU ikke er en politisk sak mot Norge, men er en rettslig konkurransesak mot Statoil og Hydro (Sabathil 2001). Nedleggelsen av GFU var fremprovosert av ESA's trusler mot Norge, uavhengig av gassdirektivet. Dette var ikke en enten-eller-sak, slik Kommisjonen så det. En kobling mot gassdirektivet ble derfor vanskeligere enn det ellers trolig kunne ha vært.

#### **5.2.4 Momenter som bygger ned restriksjonene overfor kommisjonen**

Det fantes imidlertid også noen gasselskaper, blant dem noen tyske, som så med ublide øyne på direktivets bestemmelser. Dette kan virke positivt for regjeringens sin del, idet Kommisjonen ofte tar hensyn til viktige og ikke-statlige aktører (EØS-utvalget 22. april 1997:32).

#### **5.2.5 Utfall**

Per Kristian Foss (H) var skeptisk til Jagland-regjeringens nøling med direktivet fra begynnelsen av. Han vurderte det som en mindre vanskelig sak enn det regjeringen gjorde. Høyre støttet heller ikke Regjeringens ønske om å gå nye runder med EU om gassmarkedsdirektivet angående overgangsordninger. Ved at regjeringen insisterte å gå nye runder, oppfattet Høyre det som at det også var mulighet for at EU-landene kom med egne endringsforslag, noe som kunne føre til en enda dårligere avtale for Norge. På grunnlag av dette protesterte Høyre mot at regjeringen skulle gå nye runder med kommisjonen.

Det var lite begeistret for ytterligere forsinkelser, og ville heller at prosessen med implementering av direktivet ble fremskyndet (Harbo 1999b).

Partiet var faktisk også på et relativt tidlig tidspunkt villig til å la regjeringen korte ned på tiden for overgangsordninger i tilfelle 5 års-kravet ikke førte fram. Holdningen Høyre inntok, ble begrunnet med at det lå muligheter for Norge i og med at EU markedet ville ekspandere, og som storprodusent av gass ville den spille en rolle i prisdannelsen senere. Ifølge Høyre representanten Jan Tore Sanner måtte man ikke bare "stirre seg blind" på alle de problemene som måtte finnes i direktivet ellers (EØS-utvalget 30. mars 2000:51;



EØS-utvalget 20. juni 2000:95). Høyre var dermed konsekvent motvillig til å la Sentrumsregjeringen vurdere veto mot direktivet når den tok over regjeringsmakten i 1997.

Fremskrittspartiet, med Carl I. Hagen i spissen, var lite begeistret for motstanden mot direktivet, og Hagen uttalte at han vanskelig kunne forstå dette som noe annet enn proteksjonisme. Hagen var av den oppfatning at når man åpnet for konkurranse innenfor telelinjer, veier og jernbanelinjer, burde vel ikke litt konkurranse i gassektoren heller være skadelig. Han går videre og gir uttrykk for at det ikke fantes farer, men tvert om muligheter ved dette direktivet. Han hadde sagt seg uenig i regjeringens strategi om overgangstid og konkluderte slik : "...den er ensidig passiv proteksjonistisk...Så jeg vil ikke gi min tilslutning..." (EØS-utvalget 30. mars 2000:51-53) Dette på tross av at han alltid hadde ment at gassdirektivet var det vanskeligste direktivet å forholde seg til sammenlignet med de to øvrige (EØS-utvalget 3. oktober 2000:120, 122).

Arbeiderpartiet gikk imidlertid fra et noe nølende og tvilende forhold til gassdirektivet til å være "forkjemper" for det. Holdningen endret seg trolig da Kommisjonen ikke tolererte flere forsinkelser, og Stoltenberg regjeringen så seg nødt til å implementere det. Det er i denne sammenheng også grunn til å tro at Ap aldri hadde tenkt i retning av å nedlegge veto mot gassdirektivet. Utenriksminister Jagland (A) tegnet i hvert fall et slikt bilde i ett av sine innlegg til EØS-utvalget. Begrunnelsen var at EU neppe ville akseptere at den norske gassektoren ble holdt utenfor det indre marked, når det ellers var full adgang for norsk industri fra EU's side (EØS-utvalget 20. mars 2001:5 og 3. oktober 2001:123). Det antydes her at å hevde norske interesser gjennom nedleggelse av veto mot direktivet, ville oppfattes som altfor opportunt og muligens proteksjonistisk. Dessuten mente tidligere leder for utenrikskomiteen, Håkon Blankenborg (Ap), at direktivet i liten grad berørte de norske rørledningene, noe som jo var en av Norges bekymringer (Blankenborg 2002 [seminar]) . Ap-regjeringens oppfatning hadde lenge vært at direktivet og utviklingen med liberalisering av energimarkedet ville gå framover uten hensyn til hvordan Norge stilte seg til det. Man anså det som lite hensiktsmessig å dvele ved direktivet da signalene fra kommisjonen var veldig klare. Det ville blitt svært vanskelig å få aksept for det være

seg dispensasjoner fra deler av direktivet eller overgangsordninger (EØS-utvalget 30. mars 2000). Omlegging av olje- og gasspolitikken har derfor nærmest blitt presset gjennom av EU. Jagland uttrykker det slik: “..vi har sett at vi må tilpasse oss dette gassmarkedsdirektivet...”, etter avslaget først til fem, så til tre års overgangsordning (EØS-utvalget, januar 2001). Ap-regjeringen var lite håpefull angående overgangsordningene da den kjørte fram kravet. Den var innforstått med at Kommisjonen kjørte en prinsipiell linje overfor medlemslandene om å ikke innvilge overgangsordninger. Den var klar over at Kommisjonen var tilbøyelig til å følge samme politikk også overfor Norge, og kanskje spesielt overfor Norge som et ikke-medlem (EØS-utvalget 16. november 2000).

Et annet moment som taler for at Norge vanskelig kunne nekte implementering av direktivet, ble uttrykt av Ap's Grete Knudsen, nemlig at Norge har en rekke utvekslingsavtaler med EU-landene, slik at direktivet fortsatt ville være relevant for Norge, selv om det skulle velge å stå utenfor. Grunnen var at Europa er Norges eneste marked for gass. Derfor var direktivet uunngåelig (EØS-utvalget 25.mars 95:35). Arbeiderpartiregjeringen var således aldri i tvil om at direktivet måtte implementeres i en eller annen form. Godal sier det slik: “Vi tror ikke det er ønskelig -enn si mulig-å motarbeide prinsipielt sett et direktiv på dette området...”. Han så også for seg at Norge vanskelig kunne kreve fordeler på fiskesektoren og samtidig opptre proteksjonistisk på gassmarkedet (Godal 2002 [intervju]; EØS-utvalget 22. april 97).

Ap mente dessuten at gassdirektivet som sådan ikke var det viktigste, men det var derimot GFU (EØS-utvalget 27. januar 99:10). Det er derfor all grunn til å tro at Ap-regjeringen ikke hadde de store problemene med å akseptere direktivet i seg selv, men den baserte seg på en byttehandel hvor Kommisjonen skulle legge ned saken mot GFU i bytte mot regjeringens aksept av direktivet. Regjeringen hadde nok ikke altfor store forhåpninger om at GFU- saken skulle bli borte med direktivets aksept, men på den tiden så den det som eneste farbare vei (EØS-utvalget 30. mars 2000:52). Regjeringen prøvde å hale ut tiden, samtidig som den ville unngå å trå kommisjonen for nær. I forbindelse med dette svarte utenriksminister Godal i EØS-utvalget: “..det har sin verdi at vi ikke offentlig gir inntrykk av at direktivet er uproblematisk...” . Dette skjedde før alle kortene var lagt

på bordet (EØS-utvalget 20. mai 97). På dette tidspunktet var det derfor tydeligvis ikke noen grunn til å dvele ved “gamle” slag, men det var viktigere å komme videre og etablere et bedre forhold til EU, noe som stort sett summerer Ap’s noe pragmatiske holdning gjennom hele prosessen.

Selv Sentrumsregjeringen var imidlertid tidlig klar over at Kommisjonen neppe ville finne seg i at gassdirektivet ikke ble gjort gjeldende i EØS-avtalen (EØS-utvalget 27. januar 99). Deres strategi virker dermed på sitt beste å ha båret preg av en bønn til Kommisjonen om forståelse for deres vanskeligheter med direktivet. Det minnet neppe om en strategi for forhandlinger hvor regjeringen så seg selv som handlekraftig, og hvor den i verste fall kunne bruke vetoretten. Det virker dermed som den truet med et våpen som den selv ikke trodde på. Knut Vollebæk (KrF) informerte EØS-utvalget så tidlig som i 1997 om gassdirektivet, og sa at “...våre hovedinnvendinger til en viss grad er imøtekommet...” (EØS-utvalget 9. desember 1997). Dette tyder på at vetoretten ikke var noe utenriksministeren vurderte for alvor i denne saken. I motsatt fall ville det trolig ha vært lite klokt å nedlegge veto i en situasjon hvor regjeringens hovedinnvendinger var imøtekommet, og hvor stortingsflertallet var sterkt imot veto.

Allerede i 1999 meddelte man fra norsk side at Norge var innstilt på å innlemme direktivet i EØS-avtalen. Bondevik-regjeringen var nå av den oppfatning at direktivet rørte lite ved de norske rørledningene (UD 2002 [online]). Hovedinntrykket av at t.o.m. Sentrumsregjeringen hadde innsett nederlaget, viser Bondeviks noe resignerende tone, da han uttalte “...vi (må) vel etter hvert ta det til etterretning...” om avslaget på 3 års overgangsordning. Senterpartiets Johan J. Jakobsen hadde også innsett at direktivet var kommet for å bli og at “..Norge var blitt presset fra skanse til skanse...” fra Kommisjonens side i denne saken (EØS-utvalget 20. mars 2001:48).

### **5.2.6 Momenter som bygger ned restriksjonene overfor regjeringen**

Som nevnt tidligere (jfr. pkt.5.1.0) blir direktivet sett som et første skritt mot et mer liberalt gassmarked, men langt fra fullstendig liberalisering, slik noen av Norges fremste

eksperter på området så det. Dette kan også ha bidratt til at Norges klage ikke ble ansett som alvorlig nok av Kommisjonen (Austvik 1999; St.prp.nr 42 (2001-02):4).

I alle tilfelle mente UD at direktivet i hovedsak dreide seg om nedstrømssektoren. For Norge sin del var dette av marginal betydning (St. prp. nr. 42 (2001-02):3,11). Dette anskueliggjør regjeringens arbeid for å få direktivet godtatt i Stortinget, hvor den prøvde å gjøre dette så spiselig som mulig for forsamlingen. I forbindelse med opphevelse av GFU hevdes det at dette ikke nødvendigvis ville endre selgerkonsentrasjonen fundamentalt, da det er sterk eierkonsentrasjon med staten som dominerende eier i utgangspunktet (Austvik 2001). Hvis også Kommisjonen ser på saken i dette lys, er det trolig lite som kan endre dennes syn på “kartellet”.

Som vi tidligere så, advarte Olje- og energiminister Olav Akselsen om reduserte inntekter som følge av prisnedgang. Ved en senere anledning uttrykte han imidlertid at det var vanskelig å si noe om prisene, men at USA og England fikk nedgang i prisene når de liberaliserte sine gassmarkeder, for senere å oppleve at de steg opp igjen (Nygaard 2001). Det er derfor vanskelig på et faglig grunnlag å spå utviklingen i dette markedet, noe som ikke gir Norge noen gode skussmål i dets argumentasjon mot liberalisering.

### **5.2.7 Sammendrag**

Gassmarkedet er en svært viktig inntektskilde for Norge, og naturlig nok har man derfor prøvd å holde denne sektor utenfor direktivets rekkevidde. Både regjeringen og Stortinget har i utgangspunktet vært samstemte i forhold til strategien overfor Kommisjonen, nemlig om å påvirke direktivet i retning av utelatelse eller endring av delene om langsiktige kontrakter og oppstrømsrørledninger. På den annen side ble oppslutningen om denne strategien redusert etter hvert som tiden gikk, og det ble tydeligere at Kommisjonen ikke hadde mer å tilby Norge på dette området. Stortingsflertallet hadde tydeligvis resignert i forhold til regjeringens tidligere offensive strategi. Det innså trolig at Kommisjonen vanskelig kunne endre direktivet ytterligere til fordel for Norge.

Kommisjonen og den norske regjeringen har hatt flere formelle og uformelle fora hvor de har kunnet møtes, slik at det tydeligvis har tegnet seg et bilde for Norge om hvor store restriksjonene på EU's side i grunnen var (jfr. pkt 4.5 om oppdatering av virkelighetsoppfatninger ved hjelp av Bayes-regelen, som også kan brukes på regjeringen, der den i virkeligheten ikke kjenner Kommisjonens preferanser helt og holdent). Selv om det i begynnelsen av "forhandlingene" kunne skimtes noen restriksjoner for regjeringen, hvor det i verste fall kunne bli snakk om at forhandlingene var av typen i forslag nummer 2, hvor regjeringen hadde medium restriksjoner (jfr. pkt. 4.3). Disse holdt imidlertid ikke mål sammenlignet med Kommisjonens i det lange løp, noe som gjør at denne prosessen best kan forklares ved hjelp av forslag nummer 2. Her har Kommisjonen hatt høye, mens regjeringen har hatt lave restriksjoner.

### **5.3 MATSMINKEDIREKTIV**

Tre Europaparlaments- og rådsdirektiv om søtningstoffer (94/35/EF) av 30. juni 1994, fargestoffer (94/36/EF) av 30. juni 1994 og andre tilsetningsstoffer (95/2/EF) av 20. februar 1995 som ble vedtatt i EU I 1994, ble gjenstand for EØS-komite-behandling 26. oktober 2001. Direktivene inneholder maksimalverdier for en del stoffer som er tillatt tilsatt i maten.

Norge har hatt helsemessige betenkeligheter med direktivene fordi noen av stoffene var blitt vurdert som farlige for forbrukerne. Konserveringsmidlene nitritt og nitrat kan brukes i matvarene ost og kjøtt i henhold til direktiv 95/2/EF, hvor hovedhensikten er å hemme eller stoppe veksten av uønskede mikroorganismer. Disse stoffene kan imidlertid omdannes til nitrosaminer i kjøttvarer, hvilket er kreftfremkallende. På grunnlag av de uheldige sidene ved stoffene hadde Norge bedt om reservasjon fra bruk av de fastsatte grenseverdiene i EU for nitrat og nitritt.

Fargestoffdirektivet tillater bruk av azofargestoffer i bl.a. brus, iskrem, supper og sauser. Av disse har E 128, E 154 og E 180 ikke vært tillatt brukt i Norge. Azofargestoffene kan gi overfølsomhetreaksjoner (allergier) hos utsatte personer.

Norge ønsket herved forbud mot fem slike stoffer samt begrenset adgang til bruk for seks av disse.

Søtstoffet cyclamat har vært brukt i Norge i lang tid i bl.a. lettbrus og sukker, men i mindre skala enn EU-direktivet åpner for. Cyclamat kan gi testikkelskade og nedsatt sædkvalitet, hvis inntatt i store mengder. Her har Norge også ønsket å opprettholde nasjonale bestemmelser inntil EU's vitenskapelige komite hadde vurdert grenseverdiene (Innst.S.nr.104 (2000-01):5,8; Seierstad 2000:24; St.prp.nr.12 (2000-01)).

I likhet med de to andre skandinaviske landene, Sverige og Danmark, som hadde bedt Kommisjonen om unntak av hensyn til folkehelsen, fikk Norge avslag 8. november 1999 (St.prp. nr.12 (2000-01):7). Direktivene er siden blitt akseptert av regjeringen i EØS-komiteen.

## **5.4 FORHANDLINGSPROSESSEN OM DIREKTIVET**

### **5.4.1 Restriksjoner på regjeringen**

Direktivet har vært til heftig diskusjon mellom partiene, men det var to synlige grupperinger som hadde dannet seg. Dette utkrystalliserte seg da Norge fikk avslag på sine krav overfor Kommisjonen

Kristelig Folkeparti var i utgangspunktet innstilt på veto, og ettersom tiden gikk, arbeidet partiet med å få til dispensasjoner for Norge. Men når dette heller ikke førte frem, anbefalte det allikevel bruk av veto (EØS-utvalget 20. mars 1996:36; EØS-utvalget 23. april 1996:48). Ved flere anledninger hadde KrF's parlamentariske leder uttalt at veto mot matsminkedirektivet fortsatt var en mulighet når det viste seg at Norge hadde fått avslag (Aftenposten 1998b).

Senterpartiet var sterkt imot dette direktivet og krevde at regjeringen skulle nedlegge veto. Partiet ga uttrykk for at det ville jobbe hardt for at det ble nedlagt veto, spesielt etter at Norge hadde fått avslag på sine dispensasjonskrav (Borud 2000a; Senterpartiet 1999 [online]). Flere lokallag hadde også engasjert seg i matsminkesaken, SP hadde nemlig

ofte profilert seg som tilhenger av ”ren mat”. Aksept av direktivet kunne derfor oppfattes som tillitsbrudd overfor velgerne (Aftenposten 1999). Sp var dermed den største trusselen mot direktivet og ivret mest for vetolinjen. Dessuten hadde de tidligere stassekretærene O. Ullern (Sp) i Kommunaldepartementet og S. Tungsvik (Sp) i Sosial- og helsedepartementet forkynt på et Nei-til-EU landsmøte at det var duket for vetorett for matsminkedirektivet (Borud 1999).

De såkalte sentrumspartiene KrF, Sp og V, viste på denne måten til flere uttalelser fra tilsynsmyndigheter og fagpersoner, som de mente underbygget deres argumenter for å motstå direktivet. Hensynet til fri flyt av varer burde vike for hensynet til helse, slik de så det. Videre antydte de at næringsmiddelbransjen ikke kunne være garantist for at grenseverdiene med hensyn til stoffene ble overholdt, slik Ap-regjeringen forutsatte. De vurderte saken også slik at EU neppe ville lide økonomisk tap av at Norge legger ned veto mot disse direktivene. Slik sett vurderte de at veto i denne saken var det riktige å gjøre (Innst.S.nr.104 (2000-01):17).

SV var også klar motstander av at direktivet ble implementert. Det støttet dermed den tidligere sentrumskoalisjonen. Representanten Kristin Halvorsen forferdet seg over at Norge skulle godta “et regime som var dårligere, når utviklingen ellers i Europa gikk motsatt vei”. Hun siktet da til trenden om at forbrukerhensyn ble underlagt et strengere regime i Europa ellers. Hun var av den oppfatning av at “Vi (Norge) trenger ikke sitte med lua i handa,” og oppfordret regjeringen Stoltenberg til å ”stå på krava”.

SV hadde satt seg fore å utprøve vetorettens reelle funksjon, matsminkedirektivene skulle i så måte være prøvekaninen. Ved uenighet om direktivene skulle det dermed ikke være den sterkeste rett som avgjorde, følte SV’s medlem i utenrikskomiteen (EØS-utvalget 3. oktober 2000:121; Innst.S.nr.104 (2000-01):18-19).

#### **5.4.2 Andre restriksjoner regjeringen står overfor**

Flere faginstanser var kritiske til de verdier på stoffene som skulle bli tillatt i Norge, dersom direktivet ble innlemmet. Statens Helsetilsyn uttalte ved en høring at de norske grenseverdiene prinsipielt burde opprettholdes.

Statens Næringsmiddeltilsyn var også bekymret for at den norske innsatsen for å få best mulig hygiene ved matproduksjon nå ble satt tilbake med dette direktivet .

Det var heller ikke lett for Forbrukerrådet å akseptere direktivet da dette, mente rådet, var brudd på føre-var-prinsippet (Innst.S.nr.104 (2000-01):10-12).

Direktivet hadde skapt engasjement også i den brede del av befolkningen og i frivillige organisasjoner. Vinteren 1996 skal flere organisasjoner, deriblant Norges Naturvernforbund, Natur og Ungdom, Norges Husmorforbund, Norske kvinners sanitetsforening og Miljøheimvernet, ha gått sammen og krevd at regjeringen la ned veto mot matsminkedirektivet (Tveiten 2002).

Nei-til-EU-bevegelsen var, lite overraskende, også mot direktivet. Den hevdet at Stortinget aldri ville ha godtatt noen av disse direktivene på fritt grunnlag . Dette, ble det antydnet, var konsekvensen av at Norge hadde avgitt suverenitet og nå var prisgitt EU-myndighetene. (Seierstad 2000).

Disse uttalelsene gikk nok ikke upåaktet hen, men øvet trolig press på regjeringen slik at forhandlingene med Kommisjonen må ha blitt noe besværet som følge av disse begrensningene.

#### **5.4.3 Restriksjoner på Kommisjonen**

Kommisjonens argumentasjon har i denne forbindelse vært at det ikke var gode nok vitenskapelige argumenter fra Norges side mot direktivet. Dernest baserte Kommisjonen sin argumentasjon for at direktivene skulle implementeres på homogenitetshensyn. Mulige ulemper kunne avhjelpes med merking av varene, gjennom økt informasjon til forbrukere osv., det vil si på andre og mindre restriktive måter.



Det var dermed liten forståelse i Kommisjonen for Norges syn, der det ble oppfattet som mulige handelshindring.

Forsinkelsene av implementeringsprosessen skapte furore på et visst tidspunkt.

En sentralt plassert kilde i Kommisjonen skal ha uttalt: “Vi har vært tålmodige, ekstremt tålmodige, men ett sted går grensen” (Dagsavisen 2000). Noen tilsvarende bemerkninger kom også utenrikskommissær Chris Patten med da han talte i EØS-rådet 19. september 2000. Han meddelte da forsamlingen at tålmodigheten begynte å renne ut ved implementering av direktivene for tilsetningsstoffer. Han var veldig klar da han sa at Norge ikke kunne bevilge seg mer tid lenger uten at dette utløste konfliktprosedyren (Innst.S.nr.104 (2000-01):vedlegg 19:4).

Det at både Danmark og Sverige hadde fått avslag, gjorde det sannsynligvis også enda vanskeligere for Norge å oppnå særordninger. Det er klart at Kommisjonen nødig ønsker å gi det inntrykket at det lønner seg å være ikke-medlem, slik at land som Norge kan velge bort ting de ikke liker, noe som neppe heller ville ha blitt akseptert i Rådet. Dette setter begrensninger på hva Kommisjonen kan tillate seg å gjøre av innrømmelser overfor den norske regjeringen.

#### **5.4.4 Momenter som bygger ned restriksjonene Kommisjonen står overfor**

Det er videre hevdet i Seierstad (2000:25) at miljøorganisasjoner i flere EU-land var imot dette direktivet. En negativ reaksjon mot Norge ville derfor angivelig ikke passet seg. Kommisjonen ville derfor, antydes det, vanskelig ha kunnet straffe Norge for å ha nektet implementering av direktivet.

#### **5.4.5 Utfall**

Det er grunn til å tro at store deler av partimedlemmene i KrF og Venstre i realiteten helst ville unngå veto på dette direktivet. Spesielt KrF så nemlig på matsminkedirektivet som mindre viktig enn patentdirektivet. Om nødvendig ville den derfor ”spare” vetoet til patentdirektivet. Venstres Sponheim var også lite begeistret for å gjøre bruk av veto-adgangen på matsminkedirektivet (Storvik 1999b; Bonde 2000a; Borud 2000a). De hadde

helst sett at Norges innvendinger hadde blitt hørt av Kommisjonen. Men når dette ikke viste seg å være tilfellet, var de allikevel tilbakeholdne med å sette hardt mot hardt, i motsetning til det de åpenlyst hadde gitt uttrykk for tidligere.

Allerede i 1998 hadde Ap bestemt seg for å unngå veto mot matsminkedirektivet og satset heller på å få til eventuelle overgangsordninger (EØS-utvalget 9 november 1998: 112). Når dette omsider viste seg å være nytteløst, prøvde Stoltenberg-regjeringen å innrette seg best mulig i forhold til dette direktivet. Ap-regjeringen hadde nå fått forsikringer fra bransjen om at de var innstilt på å holde samme restriktive praksis som tidligere. Dermed mente den at veto mot direktivet ikke kunne være aktuelt lenger. Idet hovedtyngden (95%) av de varene som inneholdt de “farlige” stoffene var norskprodusert, ville problemet holdes under kontroll etter avtalen med næringslivet (St.prp. nr.12 (2000-01)). Med denne ordningen følte man at virkningene av direktivet var blitt minimale for Norge, og det å “bruke opp” veto retten på dette var bortkastet. Ordningen der overenskomster ble gjort med bransjene, var importert fra Danmark. Danmark måtte ty til dette etter at den fikk avslag for dispensasjoner fra direktivet, noe også Norge nå hadde fått. Oppfatningen var dermed slik t.o.m. før Kommisjonen hadde avlevert avslaget til Norge, at saken i grunnen var avsluttet gjennom Danmarks sak. Regjeringen Stoltenberg mente at det var viktigere å påvirke reglene for matvaresikkerhet innenfra enn å stille seg utenfor ved å bruke veto (EØS-utvalget 3. oktober 2000:124). Ap var også av den oppfatningen at veto i denne saken ville få vidtrekkende konsekvenser for den norske eksportindustrien (St.prp. nr.12 (2000-01):8). Ap-regjeringen, representert ved stassekretær Espen Barth Eide, pekte også på det faktum at Norge av EU ble oppfattet ”i beste fall som handlingslammet, i verste fall trenerende” etter forsinkelsene med å implementere direktivene (Innst.nr.104 (2000-01):vedlegg 19). Dermed ønsket regjeringen å fremskynde prosessen med implementering av direktivet, for å ikke sette Kommisjonens tålmodighet ytterligere på prøve.

Frp’s C.I. Hagen forundret seg stadig vekk over snakket om veto i forbindelse med matsminke. Han kunne nemlig ikke begripe hvordan Norge kunne motsette seg direktivet på vitenskapelig grunnlag. Det måtte i så fall være at ”våre folk var langt bedre eksperter

og fagfolk enn alle dem som er i EU”, noe han tvilte sterkt på. Han advarte mot at motstanden mot direktivet kunne oppfattes som tekniske handelshindringer fra Norges side. Holdningen om at Norge var ”overforsiktig” og alltid skulle ”vite best selv” var etter hans mening rett og slett meningsløs (EØS-utvalget 22. oktober 1998:92/96; EØS-utvalget 9. november 1998.:112,117).

Partiet Høyre så heller ikke med blide øyne på at vetoretten stadig ble nevnt i sammenheng med direktivet. I forbindelse med spørsmål fra media om matsminkedirektivet uttrykte Høyres leder, Jan Pettersen, at ethvert unntak fra EØS-avtalen var med på å undergrave den. Noe som H mente ikke ville gagne Norge (Aftenposten 1998b).

Flertallet, sammensatt av medlemmer fra Ap, Frp og H, ville ikke ha noen konflikt med Kommisjonen, samtidig som de også mente at Norge hadde et ansvar overfor de øvrige EFTA-landene. De mente dessuten at risikoen for uheldige konsekvenser var lav. De pekte også på overenskomsten med bransjen om å ikke fraskride tidligere grenseverdier for stoffene, og de så dermed ingen hindring i å innføre direktivet i norsk lov (Innst.S.nr.104 (2000-2001)).

#### **5.4.6 Sammendrag**

Motstanden mot dette direktivet fra mindretallet i Stortinget ser ut til å kunne ut i helsepolitiske avveininger i motsetning til rene økonomiske interesser. Mindretallet følte derfor trolig at veto mot dette direktivet ville være berettiget. Det frister imidlertid å konkludere med tidligere helseminister Tore Tønnes (Ap) bemerkning om at ”..(det) fra et folkehelsesynspunkt kan virke som det er en vesentlig større oppmerksomhet omkring helt marginale effekter av en del av stoffene med de rare navnene...”(Innst.S.nr.104 (2000-01):vedlegg 19:11). Satt opp mot Kommisjonens streben etter å samordne medlemslandenes regler på området kom mindretallets argumentasjon tydeligvis til kort.

Et annet interessant bilde som tegner seg er, naturlig nok, at partiene har tendert til å moderere sine synspunkter fra aktive vetomotstandere til resignasjon, spesielt etter at de

aktuelle partiene har gått over fra opposisjonstilværelsen til regjeringsmakt. I tillegg har de klare avslagene fra Kommisjonen trolig vært med på å moderere disse partienes syn på direktivene. Matsminkedirektivene synes følgelig ikke å ha budt på de store problemene etter stortingsflertallets argumentasjon å dømme, i hvert fall etter at forhandlingene hadde skredet fremover i tid, og man trolig innså hvilke restriksjoner Kommisjonen måtte hamle opp med på sin side. Dette viser at denne forhandlingsrunden var preget av en situasjon som forklares ved hjelp av det andre forslaget i modellen under punkt 4.3 .

## **5.5 PATENT-PÅ-LIV-DIREKTIVET**

Direktivet om rettslig beskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser ble vedtatt i 1998 og trådte i kraft 30. juli 2000. Det åpner for patentering av dyr og planter, samt fremstillingsmetoder for dyr og planter, men gir imidlertid ikke adgang til patentering av dyreracer og plantesorter som sådanne. Herunder kan det ikke tas patent på menneskeliv og kloning av menneskeliv, i tillegg til at det er oppfinnelser og ikke oppdagelser man kan ta patent på (EØS-utvalget 9. desember 1997; EØS-utvalget 20 juni 2000:99; Seierstad 2000:23). For Norges del vil endringen være at det blir tillatt å patentere på dyr og planter, med de begrensninger som er nevnt ovenfor, om direktivet implementeres i norsk lov (Arbeiderpartiet 2000 [online]).

I forbindelse med avstemningen om direktivet i Rådet valgte Nederland å stemme mot innføring av direktivet i EU's indre marked. Senere anla det et annullasjonssøksmål for EF-domstolen, som Norge støttet og t.o.m. holdt innlegg om ved muntlig høring 13. februar 2001. Norge mente at direktivet stred mot Biodiversitetskonvensjonen av 22 mai 1992 og var en hindring for utviklingsmulighetene for u-land (UD 2002 [online]).

## **5.6 FORHANDLINGSPROSESSEN OM DIREKTIVET**

### **5.6.1 Restriksjoner på regjeringen**

Patentdirektivet var et direktiv mange politikere opponerte mot av prinsipielle, etiske grunner. Tidlig i prosessen, da direktivet ble kjent i Norge, hersket det en skeptisk holdning til det. Daværende handelsminister Grete Knudsen (Ap) uttalte at det ikke var

aktuelt å implementere dette eventuelle direktivet. Et veto, for å hindre at det kom inn i EØS-avtalen, ble også vurdert som aktuelt (Nei til EU 1999:11).

Direktivet, mente Sentrumsregjeringen, var ikke i samsvar med den norske patentlovgivningen. På sentrale punkter stred det mot Stortingsmeldingene nr. 8 og 36 fra 1990-91, som det hadde vært bred tilslutning om i Stortinget tidligere. Stortingsmeldingene ga ikke adgang til patentering av dyr og planter eller på fremstillingsmåten av disse. Videre var det bl.a. ikke gitt adgang til patentering på gener eller annet naturlig forekommende materiale (EØS-utvalget 9. desember 1997; Nei til EU 1999:6; Seierstad 2000:23). Kristelig folkeparti var således imot direktivet fra det øyeblikket saken ble fremlagt for EØS-utvalget i 1996. Her uttalte Bondevik at Ap-regjeringen burde hindre at ”det skulle bli et EØS-relevant direktiv..”( EØS-utvalget 22. oktober 1996:84). I forbindelse med Kommisjonens siste direktivkast var tidligere utenriksminister Knut Vollebæk (KrF) av den oppfatning at “..dette (var) fortsatt...i strid med norsk patentlov. ...dette (hadde) ikke gått langt nok og er ikke godt nok”(EØS-utvalget 9. desember 97:93). Etter at direktivet var blitt vedtatt i EU, nedsatte regjeringen en særskilt embetsgruppe for å vurdere rekkevidden av direktivet (EØS-utvalget 3. oktober 2001:116).

Patentdirektivet ble av Sentrumsregjeringen ansett for å være det prinsipielt vanskeligste, fordi det bryter med dyptforankrede etiske verider om menneskeheten og i forhold til rettferdig fordeling overfor utviklingslandene. Direktivet ble sett på som uheldig for u-landene som mister evnen til å utnytte egne genressurser, og er dessuten en trussel mot det biologiske mangfold. Dette var derfor et direktiv som regjeringen var innstilt på kamp om (EØS-utvalget 15. juni 98:59; EØS-utvalget 22 februar 2000:34; EØS-utvalget 3. oktober 2000:120,122).

Kjell M. Bondevik (KrF) var overbevist om at Norge hadde en “god sak” hvis det motsatte seg direktivet. Dette begrunnet han bl.a. med EU-medlemslandenes sammel med direktivet. Han fremholdt at Nederland hadde anlagt sak, Italia støttet søksmålet, Frankrike og noen få var avventende. Norge burde i så måte, fremholdt Bondevik,

nedlegge veto av prinsipielle grunner, om nødvendig også uavhengig av EF-domstolens avgjørelse. Samtidig som Nederland anla sak for EF-domstolen, hadde Bondevikregjeringen også begynt å så tvil om relevansen av direktivet for EØS. Dette viste seg trolig å være det siste oppholdelsesforsøket før regjeringen Bondevik ble byttet ut av Stoltenbergregjeringen (EØS-utvalget 9. desember 99).

Bondevik og hans medspillere ville derfor ikke nødvendigvis rette seg etter domstolens avgjørelse. Dette måtte Norge uansett hevde, mente de, hvis man virkelig støttet Nederlands intervensjon, at man ikke sitter og venter på domstolen. Noe annet ville undergrave denne støtten, hevdet de (EØS-utvalget 15 februar 2001 og 3. oktober 2000:130).

Intervensjonen ble nemlig senere opprettholdt av Stoltenberg-regjeringen, men den skapte tvil om denne måten å gå fram på, idet den mente at Norge best kunne støtte saken ved at man "...ikke nedlegger veto og varsler det, men at vi fortsetter å jobbe sammen med de andre for å få et helt klart samsvar", slik utenriksminister Jagland (A) uttrykte det (EØS-utvalget 3.oktober 2000:131).

På det tidligere nevnte Nei-til-EU's landsmøte hadde de tidligere stassekretærene O. Ullern (Sp) i Kommunaldepartementet og S. Tungsvik (Sp) i Sosial- og helsedepartementet også kommet med uttalelser om at det var duket for vetorett i patent-på-liv-saken, i tillegg til matsminke. Disse talene har høyst sannsynlig bidratt til å forsterke (om ikke forsegle) Sentrumsregjeringens forpliktelse, til stor begeistring for forsamlingen (Borud 1999).

Samarbeidsregjeringen (sammensatt av KrF, H og V) hadde videre, på tross av et flertall for direktivet i EØS-utvalget, somlet med fremleggelsen av Norges syn i EØS-komiteen.

Bondevik fikk også støtte fra SV leder Kristin Halvorsen, som mente at dette direktivet var det "...meningsfullt å nedlegge veto i". SV var derfor for bruk av reservasjonsretten, angivelig av hensyn til FN-konvensjonen om biodiversitet og "de etiske betenkeligheter

som reises ved å åpne for patent på liv”. Partiet har imidlertid hatt vanskeligheter med direktivet også på et generelt grunnlag. Av Paul Chaffey’s uttalelser å dømme var tanken at man uansett ikke ville ha noen regulering i direktivs form på området (EØS-utvalget 22. oktober 1996; EØS-utvalget 20 juni 2000:95).

Lite overraskende var også Senterpartiet framme med sin støtte til KrF’s syn, og viste til at her kunne det være aktuelt å bruke veto (EØS-utvalget 15 juni 1998:46; EØS-utvalget 3. oktober 2000:128 ,129). Johan J. Jakobsen (SP) reagerte derfor her på Stoltenbergregjeringens ”hastverk” med å konstatere at Norge ville ta direktivet innover seg (EØS-utvalget 20 juni 2000:95).

### **5.6.2 Andre restriksjoner regjeringen står overfor**

Patentdirektivet var åpenbart i strid med tidligere Stortingsmeldinger, dette er noe Sentrumsregjeringen flere ganger hadde påpekt. Meldingene er offentlige dokumenter som angir tilstanden på det området det omhandler, og gir retningslinjer for videre fremferd. Stortinget hadde gitt sin tilslutning til disse på det aktuelle tidspunktet. Ved forhandlingene med Kommisjonen, kunne det godt tenkes at meldingene tjente som argument for dispensasjon el.l. for Norge. Men så lenge stortingsflertallet tydeligvis ikke følte seg forpliktet til å følge de tidligere meldingene lenger, var det lite å tjene på å insistere på at disse ble tatt til betraktning av Kommisjonen.

Kirkerådet var sterkt imot dette direktivet på et etisk grunnlag. Direktivet kunne føre til at firmaer eller mennesker oppfatter seg som oppfinnere av liv, noe som er uakseptabelt ut i fra et kristent menneskesyn, ifølge Kirkerådet (Nei til EU 1999:4).

Eksisterende livsformer og gener er felleseie, mente Humanetisk forbund. Forbundet følte sterkt at disse dermed ikke burde kunne bli gjenstand for eiendomsrett gjennom patentering, slik det her ble lagt opp til (Nei til EU 1999:4).

Nei til EU-bevegelsen var i denne sammenheng for at Bondevik-regjeringen skulle nedlegge veto. De var av den oppfatning at EØS-utvalget kun var et konsultasjonsorgan og derfor ikke formelt bindende for regjeringen. Et eventuelt bindende vedtak måtte gjøres i Stortinget. Så lenge dette ikke var tilfellet så langt, antydte bevegelsen at regjeringen burde legge ned veto (Nei til EU 1999:12).

Arbeiderpartiets- og Høyres ungdomspartier var også imot direktivet på et prinsipielt grunnlag, men var i mindretall når avgjørelsene ble tatt i partienes beslutningsapparatet. (Hertzberg og Idås 2000; Bonde 1999; Borud 2000). Noe annet er jo at ungdomspartiene kan tenkes å ha påtatt seg ansvaret med å berolige medlemmene som er imot direktivet, slik at moderpartiet kunne få gjennomslag for politikken uten å støte fra seg motstanderne av direktivet, ved å sende ut budskapet om at det i utgangspunktet er plass for motstanderne også i partiet. Dette vil da selvfølgelig antyde at det her foregikk et strategisk spill som det imidlertid er vanskelig å sannsynliggjøre.

I forbindelse med Nederlands annullasjonssøksmål, var mellom andre NORAD, Norsk Folkehjelp, Forum for miljø og utvikling og Norges Naturvernforbundet for norsk intervensjon. De mente at direktivet var i strid med konvensjonen for biologisk mangfold og håpet på en annullasjon på det grunnlaget (Nei til EU 1999:17).

Organisasjonenes engasjement nådde et klimaks i oktober 1998 og kulminerte i et massivt opprop fra 21 miljø-, solidaritets- og landbruksorganisasjoner med krav om at regjeringen skulle nedlegge veto mot direktivet.

Det skortet dermed ikke på engasjement mot patentdirektivet. Dette har trolig også vært en medvirkende faktor til at Sentrumsregjeringen nølte lenge med direktivet.

### **5.6.3 Momenter som bygger ned restriksjonene regjeringen står overfor**

Andre institusjoner har tilsvarende på den annen side sett på direktivet som uproblematisk i utgangspunktet.



Så lenge gjeldende krav til patentering var tilstede og de etiske og miljømessige konsekvenser ble vurdert, gikk bl.a. Norsk Forskningsråd og Norsk Hydro gode for patentdirektivet (Nei til EU 1999:4).

Legeforeningen hadde uttalt seg skeptisk i forhold til direktivet, men var av den oppfatning at direktivet ikke var noe man nedla veto mot. Presidenten for legeforeningen viste til at reglene ville utformes uansett verden over, med eller uten Norge (EØS-utvalget 20 juni 2000:106).

Flere forskere ville også advare mot kunnskapstørke om Norge ikke implementerte dette regelverket. Næringslivet understreket behovet for direktivet og ropte varsko om tapte arbeidsplasser dersom Norge motsatte seg det (Johnsen Jr. 2000e).

#### **5.6.4 Restriksjoner på Kommisjonen**

Et første utkast til patentdirektivet ble fremlagt av kommisjonen i 1988. Dette verserte fram og tilbake mellom EP, kommisjon og Rådet inntil Parlamentet forkastet det i mars 1995. Kommisjonen har derfor måttet legge frem på nytt et endret direktiv, som ble akseptert av Parlamentet. Rådet ga sin tilslutning til dette i 1998.

Prosessen med utarbeidelse og vedtak av direktivet har vært lang, og den bærer dessuten preg av direktivets sensitive karakter og tilstedeværelse av sterke interesser. For det første må det antas at direktivet er blitt til gjennom grundig vurdering og mye tautrekking medlemslandene imellom. Dette momentet taler for at Norge vanskelig kan komme med argumenter som Kommisjonen ikke allerede har sett på og vraket før. Kommisjonen kan derfor neppe tenkes å la Norge slippe å innta direktivet så lett, etter det møysommelige arbeidet som er blitt lagt i det skjøre kompromisset medlemslandene imellom. Den 10 år lange dragkampen mellom Kommisjonen, EP og Rådet er således et moment som trolig er sterkt til hinder for at regjeringen skal få kunne nå frem med sine innvendinger i denne saken.

Tidligere EU-ambassadør i Norge John Maddison rettet også søkelyset mot den vanskelige beslutningsprosessen om patentdirektivet i et intervju til Dagens Næringsliv. Han pekte på at i en så viktig og vanskelig sak var det avgjørende at landene gjennomførte vedtaket etter at det var blitt til. Dette mente han var selve kjernen i det indre marked. Dette er grunnen til at Kommisjonen vegrer seg med å gi unntak, mente han (Maddison 1999).

#### **5.6.5 Momenter som bygger ned restriksjonene Kommisjonen står overfor**

Det var fortsatt skepsis mot direktivet også i Europa for øvrig. I 1996 vedtok Europarådets parlamentarikerforsamling en anbefaling som på visse punkter gikk i motsatt retning av det som var vedtatt i Rådet. Den foreslo bl.a. at det å isolere gener, celler, vev eller organer fra planter, dyr eller mennesker ikke var å betrakte som oppfinnelser (Nei til EU 1999:11).

#### **5.6.6 Utfall**

I begynnelsen var Ap av den oppfatning at det måtte en grundig drøfting av direktivet til før man i det hele tatt vurderte veto. Stoltenberg-regjeringen ville fremheve viktigheten av at Norge får være med på utviklingen av internasjonale reguleringer av bioteknologi. Den så direktivet som nødvendig for å regulere det aktuelle området, bl.a. av hensyn til den norske industri. Et veto i dette tilfellet ville bety å sette seg selv utenfor utviklingen. En mer aktiv linje istedenfor veto burde derfor foretrekkes, hevdet utenriksminister Jagland (EØS-utvalget 15 juni 1998:60; EØS-utvalget 20 juni 2000:89-90).

Under Sentrumsregjeringen hadde Norge intervenert til støtte for Nederland, men den gikk av før dommen var avsagt. Ap-regjeringen opprettholdt intervensjonen i Nederlands søksmål. Dette var imidlertid trolig noe den så seg nødt til å gjøre for å ikke skape turbulens. Arbeiderpartiet var dermed innstilt på å innlemme direktivet dersom domstolen gikk god for det, men mente i grunnen at det ikke var i motstrid med den aktuelle konvensjonen i utgangspunktet.

Carl I. Hagen var steilt imot at Norge skulle fortsette å støtte Nederland i søksmålet etter at Stoltenbergregjeringen tok over makten. Etter Fremskrittspartiet vurdering veiet fordelene tyngre enn ulempene ved innføring av direktivet. Partiet ville derfor ikke ha noen konflikt om patentdirektivet og var innstilt på å implementere dette slik det forelå (EØS-utvalget 15. juni 98:60; EØS-utvalget 20. juni 2000:94; EØS-utvalget 3. oktober 2000:128).

Høyre støttet Frp sitt syn langt på vei, og mente at det dreide seg om "...hvordan Norge gikk inn i det...", ikke om direktivet skulle bli akseptert eller ei, slik Pettersen så det (EØS-utvalget 3. oktober 2000:129). Partiet var klart for patentdirektivet og ytret en smule misnøye med Sentrumsregjeringens negative innstilling til direktivet, og til at den skapte tvil om direktivet i det hele var EØS-relevant. Ifølge EØS-utvalgets medlem Siri Frost Sterri, hadde Høyre gjort seg ferdig med å ta stilling til direktivet tidlig i prosessen. Partiet ønsket dermed en mer aktiv opptreden i forhold til implementering av direktivet i Norge (EØS-utvalget 15. juni 98:60; EØS-utvalget 22. februar 2000:36)

### **5.6.7 Sammendrag**

Kommisjonen kunne vanskelig begynne med å innvilge dispensasjoner til Norge når den samtidig hadde en rettssak gående mot et medlemsland. I tillegg ville det være underlig å lage særordninger for Norge, når medlemslandene selv hadde anstrengt seg mye for å få til en overenskomst. Det blir derfor ikke vanskelig å forstå at Kommisjonen har hatt en klamp om foten angående dette direktivet i forhandlingene med regjeringen. Samtidig hadde Stortingsflertallets argumentasjon om hensyntagen til industrien langt på vei slått bena under Sentrumsregjeringens etiske innvendinger og derav vetolinjen.

I likhet med de to andre forhandlingene om direktivene er det mest sannsynlig å konkludere med at også denne prosessen faller under situasjonen beskrevet i modellens andre forslag (hvor Kommisjonen har store, mens regjeringen har små restriksjoner), selv om det var antydninger til betydelige restriksjoner i form av forskjellige interesseorganisasjoner i begynnelsen, hvilket ville samsvare med det tredje forslaget i modellen (der regjeringen hadde medium, mens Kommisjonen høye restriksjoner).

## **5.7 FELLESBETRAKTNING AV RESTRIKSJONENE I FORBINDELSE MED DE TRE DIREKTIVENE**

De tre omtalte direktivene ble gjenstand for heftig diskusjon i samme/overlappende tidsrom. Mange av politikerne og media hadde derfor en tendens til å se disse direktivene samlet, noe som gjorde at vetoretten ofte ble generelt betraktet i forhold til disse.

I denne delen skal vi se på noen av restriksjonene og følgelig bl.a. uttalelser om vetorett som ble generelt formulert med tanke på de tre direktivene til sammen.

### **5.7.1 Restriksjoner på regjeringen**

Det har flere ganger vært påpekt at vetoretten er til for å brukes, "Og det er ikke med dette (vetoretten) som med atombomben, at noen vil ha den, men skal ikke bruke den, men bare true med den," slik Bondevik formulerte det (EØS-utvalget 3. oktober 2000:120). Denne regjeringen hadde vanskeligheter med direktivene, slik at den hadde forsinket prosessen med implementering av disse. Forsinkelsene medførte en del trusler fra Kommisjonens side, men ble tilsvarende flere ganger avfeid av regjeringen og karakterisert som lite seriøse og troverdige (Magnus 2000; Russel 2002 [intervju]).

I EØS-utvalget var det flere som fremhevet Norges forpliktelser i henhold til avtalen og uttrykte misnøye med Sentrumsregjeringens langtekkelighet. I denne forbindelse ville Senterpartiets Johan J. Jakobsen minne komitemedlemmene om at EØS-avtalen forplikter Norge, men at det var nødvendig å understreke adgangen til veto også, noe som antyder en formaning om tilbakeholdenhet i den noe "ukritiske"

direktivimplementeringen, skal man tro Jakobsen. Omsider i opposisjon var Senterpartiets leder Odd Roger Enoksen skuffet over håndteringen av direktivene og uttalte: "vi vet at når presset blir for stort, viker de," med adresse til Stoltenberg-regjeringen. Etter hans mening hadde denne regjeringen vist seg å være meget tilpasningsvillig (EØS-utvalget 3. oktober 2000:118, 122; Syvertsen og Georgsen 2001).

Sosialistisk venstreparti ønsket en mer "offensiv" politikk. I dette lå det bl.a. økt bruk av vetorett, som SV mente EØS-avtalen jo åpnet for (Storvik 1999a). Den støttet derfor ofte

opp om tilropene om veto fra de forskjellige sentrumpartiene mot alle direktivene og gjennom hele prosessen.

EU-direktivene har vært Sentrumsregjeringens snublestener helt siden tiltredelsen i 1997. Selve koalisjonsregjeringen kan i seg selv ha fungert som en restriksjon for dennes handlingsmuligheter. For det er ingen hemmelighet at partiene i Bondevik-regjeringen hadde et anstrengt forhold til EU spørsmålet. Noen av partiene (spesielt Sp) har nok vært opptatt av å fremheve selvstendighet i forhold til EU. Partiet Sp ønsket sterkt et veto mot matsminke, mens KrF gjorde det til nærmest en prinsipp sak å nedlegge veto mot patentdirektivet. Senterpartiet var imidlertid det partiet i regjeringskoalisjonen som klart hevdet seg i motstanden mot direktivene. Dette var vel sannsynligvis også en av faktorene som gjorde at Sp ble byttet ut til fordel for Høyre i samarbeidsregjeringen i 2001.

Vi har nå sett at Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har vært imot alle de relevante direktivene i utgangspunktet. Dette har også vært tilfellet med andre relevante lovvedtak fra EU. Disse to partiene har ikke desto mindre også vært aktive i motstanden mot direktivene i begynnelsen av EØS-avtalens ikrafttreden, men siden har deres votering vært moderert. Forklaringene til dette kan være mange, men en grunn er trolig vissheten om at deres stemmer ikke fikk praktisk betydning og dermed en form for resignasjon (Nordby og Veggeland 1999:101). Et annet forhold kan jo også være noe så enkelt som hovmod, en følelse av at ”Norge alltid vet bedre”, slik Howatt Russel, ambassaderåden ved Europadelegasjonen i Norge, oppfattet nordmenns holdning i forhold til direktivene (Nordby og Veggeland 1999:101; Russel 2002 [intervju]).

### **5.7.2 Utfall**

Arbeiderpartiregjeringen har klart vært lettere å forholde seg til for Kommisjonen enn Sentrumsregjeringen. Dette var også grunnen til at straks Ap-regjeringen kom tilbake til regjeringsmakten (etter et avbrekk fra 1997-2001), steg forventningene i Kommisjonen idet prosessen med å akseptere direktivene var blitt skjøvet lenger og lenger frem under Sentrumsregjeringen. Ap mislikte nemlig at Bondevik-regjeringen la seg på “...en

fremgangsmåte der man skal rasle med veto uten å ta inn en helhet..”, slik representanten Grete Knudsen uttrykte det. Knudsen var tidlig ute med å varsle at det å nedlegge veto var et dårlig utgangspunkt for samarbeid (EØS-utvalget 28. mars 95:35 og 27. januar 99:11,28; Johnsen Jr. (2000b)).

En fremferd der man lar de ulike direktivene hope seg opp, var lite fornuftig mente Knudsen, spesielt når man måtte forutse at Norge ville trenge all den godviljen kommisjonen hadde å gi i forbindelse med bl.a. østutvidelsene, slik at Norge kunne oppnå en god forhandlingsposisjon (EØS-utvalget 9. desember 1999:158). Det hersket også en følelse av at etter reduksjonen av EFTA-pilaren til tre land, har det vært lite hensiktsmessig å bruke vetoretten. Norge ville hatt mer å tape enn å vinne på veto, mente bla. tidligere utenriksminister Bjørn Tore Godal (Godal 2002 [intervju]). Dette hadde nå blitt Arbeiderpartiets ideologiplattform, og som følge av det hadde Jagland- og Stoltenberg-regjeringen vært ganske tilpasningsvillige når det gjaldt direktivene (Bonde 2000a).

Blankenborg sier det slik: “Heldigvis er det slik at Norge er uviktig for EU” , men han poengterer at det ikke er ønskelig fra Norges side å ødelegge for Kommisjonen i dens streben etter å realisere Unionen (Blankenborg 2002 [seminar]). Det kan jo imidlertid tenkes i denne sammenheng at de signaler ”lille” Norge gir ved å ikke virke samarbeidsvillig eller “trenere” direktiv-implementering, ikke går upåaktet hen, selv om Kommisjonen er tilbakeholden med å refse åpent. Kommisjonen kunne derfor tenkes allikevel å sanksjonere mot Norge, dersom ikke direktivene ble raskere implementert og konfliktbildet tonet ned.

Etter at Ap-regjeringen kom til makten i 2000, ga denne Kommisjonen en forsikring om at prosessen med direktivimplementeringen skulle gå fortere fra nå av. Allikevel kunne man ane en viss beskjedenhet og tilbakeholdenhet, selv om stortingsflertallet, med Frp og Høyre i spissen, øyensynlig var velvillig innstilt til direktivene. C.I. Hagen hadde vanskeligheter med å forstå denne sendragningen idet han uttalte: “Det er ikke med Stortinget regjeringen har noe problemer, det er med seg selv...” (EØS-utvalget 3.

oktober 2000:134). C.I. Hagen var imidlertid tydeligvis enig i Kommisjonens påpeking av sendrektighet. Han sier: "Jeg synes det begynner å bli flaut, all den tiden vi bruker på en del av disse tingene," med adresse til Stoltenberg-regjeringen. Han manet også til at man burde gjøre sitt beste for å unngå å komme i en situasjon hvor det var snakk om veto (EØS-utvalget 3. oktober 2000:118,122).

Høyre representanten T. Sanner har også vært bekymret for signaleffektene av at Norge kvier seg med å implementere de aktuelle direktivene. I forbindelse med gassdirektivet var han veldig vår for at det vakte oppsikt i EU-systemet, det at Norge fortsatt (desember 99) vurderte veto. "...Vi tror ikke det er i vår interesse, ei heller som produsentland, at vi skal holde denne muligheten åpen..." var hans synspunkt på muligheten for eventuelt veto fra regjeringens side (EØS-utvalget 9.desember 99:142). Partiet mente tydeligvis også at det fikk være måte på å bry Kommisjonen slik. "Vi må forstå at EU har andre ting å konsentrere seg om," sa en forståelsesfull utenriksminister Jan Petersen ved en anledning (Johnsen 2002b).

Den sene fremdriften må derfor delvis kunne forklares med at Ap-regjeringen ikke ville sette seg opp mot mindretallet, slik at mulig samarbeid ved senere anledninger ikke ble truet (Hertzberg og Idås 2000). Det er tross alt ikke helt usannsynlig at Ap ville måtte ha behov for mindretallets stemmer for å få gjennom andre saker i Stortinget. En annen ting er at partiet selv har en skare av medlemmer som er skeptiske til EU. Strategien kan derfor trolig tilskrives disse momentene som ble presentert ovenfor. Dette ligner på Bondevik-regjeringens bekymringer, altså valget mellom å si ja til direktivene og miste viktige støttespillere, i verste fall bryte opp en regjeringskoalisjon, eller nekte og pådra seg Kommisjonens vrede.

Når det ble klarere og klarere for velgerne at Sentrumsregjeringen verken kunne eller hadde til hensikt å legge ned veto mot direktivene, kom mange beskyldninger om tillitsbrudd. Disse ble det i sin tur slått tilbake på av Venstres Lars Sponheim, som mente at kritikerne måtte ha for øye hva alternativene ved et eventuelt veto var (Nygaard og Olaussen 1998).

### 5.7.3 Restriksjoner på Kommisjonen

EU-diplomater hadde vært misfornøyde med Norges mangel på rask implementering av direktivene lenge uten å påpeke det, inntil dette tøyte deres tålmodighetsgrense for langt og folk i Kommisjonen kom med trusler: ”Vi har vært ekstremt tålmodige, men et sted går grensen,” slik en tjenestemann uttrykte det (Johnsen Jr.1999; 2000b; Dagsavisen 2000). Norges tidligere EU ambassadør, Einar Bull, kunne på sin side konstatere alvoret i saken under et EFTA-møte i Zürich i juni 2000, hvor han sa: “EU-kommisjonen er i ferd med å miste tålmodigheten, og vi må brette opp ermene for å finne akseptable løsninger på disse spørsmålene som har vært med oss lenge” (Johnsen Jr. 2000a). Dette ble også bekreftet av Howatt Russel, men han understreket at dette ikke måtte oppfattes som trusler, men ren konstatering av fakta (Russel 2002 [intervju]).

Beslutningssystemet i EU er både tungvint og langtekkelig. De aktuelle direktivene har, i motsetning til de som kan vedtas enten av Rådet eller Kommisjonen alene, eller som ikke krever Parlamentets formelle godkjenning, tross alt vært gjenstand for nøye vurdering fra alle de viktige organene i EU. Bestemmelsene som blir til gjennom denne prosessen, er gjerne også viktige, og medlemslandene knytter ofte sine nasjonale interesser til dem.

Når disse er vedtatt i EU, har medlemslandene ofte vært nødt til å akseptere dem, noen med stor motvilje. Videre er ønsket om å oppnå konsensus innad i EU viktig i denne sammenheng. Det er ikke nok at Rådet bruker flertallsmetoden ved vedtakelse av direktivene og ved eventuelle endringer eller dispensasjoner fra disse. Det nøyer seg ofte ikke med mindre enn konsensus blant medlemslandene. EU-samarbeidet er også slik at hvis et medlemsland har sterke interesser i forhold til tredjeland, vil det være en stor forhandlingsstyrke å påberope seg solidaritet innad. Konsensus medlemslandene imellom er derfor viktigere enn konsensus med tredjeland (EØS-utvalget 3. oktober 2001:117; Graver og Sverdrup 2000:58; St.meld. nr.27 (2001-02):14)). Det er ikke vanskelig å forstå at disse momentene utgjør en betydelig begrensning for Kommisjonen å ense Norge i dets krav om dispensasjoner, overgangsordninger eller endring av direktivene.



Selv om Kommisjonen mot all formodning skulle legge frem Norges eventuelle krav overfor Rådet, er det vanskelig å forestille seg noe positivt resultat av dette.

Kommisjonen har vært restriktiv med dispensasjoner av frykt for å sette presedens, spesielt ved forhandlinger om medlemskap med nye stater. Om Kommisjonen nå skulle tillate seg å være fleksibel overfor Norge, ville det trolig føre til sjalusi, ifølge tidligere statssekretær Espen Barth Eide (Horn 2001). Dette forklarer utenrikskommissær Chris Patten også med at det var vanskeligere å lage særordninger når EU hadde mange kompliserte ordninger innad i 2001. Særordninger for tredjeland blir dessuten svært vanskelige å håndtere etter hvert som EU skrider frem og flere land fra øst slutter seg til medlemskapet (Johnsen 2002a; St.meld. nr.27 (2001-02):13).

Fra Kommisjonens hold uttales det tross alt at Bondevik-regjeringen ikke utgjorde noen egentlig trussel under prosessen, da det er Stortinget som bestemmer. "It's business as usual," slik John Maddison sa det (Maddison 1997). Det vakte derfor ofte forundring i Kommisjonen når regjeringspartiene stadig brakte snakket om vetoretten på banen (Bonde 2000b).

EU-ambassadøren uttrykte derved sin beundring over trekk ved det politiske systemet i Norge, nemlig det at regjeringserklæringene er det som reflekterer situasjonen i Stortinget, partienes valgprogrammer betyr mindre. Samtidig undret han seg over hvor lenge Norge skulle være tilfreds med å bli stadig påvirket uten å kunne påvirke selv (Maddison 1997).

#### **5.7.4 Konkluderende bemerkninger**

Jeg må her medgi at konklusjonene trukket av ambassadøren svarer til de antakelser som også jeg sitter igjen med. Partiene A, H og Frp ville kanskje vært forsiktige med å ønske direktivet velkommen og erklære det for uproblematisk overfor det brede, ytre rom. Sentrumsregjeringen kunne dermed si at den nektet å implementere direktivet overfor opinionen, så lenge det ikke kunne ha noen praktisk betydning. Men om regjeringen

faktisk hadde gått til det skrittet å nedlegge veto, ville det neppe ha blitt stilltiende akseptert av stortingsflertallet.

Et hovedmoment i prosessen har nok vært at Norge fikk en Sentrumsregjering etter valget i 1997, hvilket må sies å ha preget direktivenes skjebne. Koalisjonsregjeringen har nok, om enn passivt, gjort sitt for at forsinkelser har oppstått ved implementering av direktivene. Om den derimot hadde brukt veto retten hypotetisk sett, ville det mest sannsynlig ha ført til at Kommisjonen og EU revurderte sitt syn på avtalen. Restriksjonene er tross alt, så langt vi har kunnet se, større på Kommisjonens side.

Selv om det dermed har vært tendenser til konflikt i konsultasjonsrundene i EØS-utvalget som ville aktualisert en diskusjon om modellens ulike forslag og spesielt forslag 3, har motstanden mot direktivene alltid visnet bort når det virkelig gjaldt. Dette er også i samsvar med forslag 2 der regjeringen i grunnen har lave restriksjoner og Kommisjonen høye.

Saken er dermed den at det under hele EØS-perioden, fra 1994 til 2002, ikke har vært stemning for vetolinjen i Stortinget. Partiene A, H og Frp har hatt solid flertall og har kunnet løse gjennom direktivene et for et, til tross for at SP, SV og til en viss grad KrF ofte var frampå og foreslo veto ved flere anledninger. Sentrumsregjeringen ville trolig ha pådratt seg et mistillitsvotum om den hadde handlet egenrådig i disse sakene (Nordby og Veggeland 1999:102).

De tilsynelatende restriksjonene regjeringen måtte ha hatt, kan derfor vanskelig tilskrives Stortinget. Men man kan allikevel ane noen restriksjoner for den norske regjeringen, utenfor Stortinget.

Både ved forhandlingsprosessen om patentdirektivet og matsminkedirektivet har det vært stort folkelig engasjement. Flere faginstanser var også tydelig skeptiske til disse direktivene. Regjeringen kunne på dette tidspunktet vanskelig trosse velgerne og uavhengige faglige instanser ved å ignorere deres krav om veto mot direktivene. Derfor

kan dette ha lagt en demper på regjeringenes arbeid med implementeringen av direktivene, selv om det var gitt grønt lys fra Stortingets side. Disse restriksjonene kan i beste fall regnes som ”medium” restriksjoner (jfr. forslag 3 undre pkt 4.3). Men det er vanskelig å se de substansielle implikasjonene av de eventuelle fordelene ved denne situasjonen for regjeringen i så fall. Noe kan imidlertid være at Kommisjonen tross alt har tendert til å ta hensyn til dette selv om det tilsynelatende har vært sikker i sin sak. Det klareste eksemplet på det er, slik sett, det at Kommisjonen flere ganger har drøyet lenge med å starte seks-måneders-fristen ved å tilkjenne sitt ståsted i EØS-komiteen. Mye tyder på at dette har gitt regjeringen anledning til å vise at direktivene ikke blir akseptert passivt, men at det har blitt handlet i forhold til disse, noe som er lettere å svelge for mange velgere enn om ”overstyringen” fra Brussel hadde blitt gjort synlig fra Kommisjonens side. Kommisjonen ser nemlig ut til å prøve å unngå konfrontasjoner, og vil helst at direktivimplementeringen går så fredelig som mulig for seg.

## **5.8 FØRSTETREKKSFORDELER OG DISKONTERINGSFAKTORER**

Nå som vi har kartlagt begrensningene i handlefriheten for henholdsvis Kommisjon og regjeringen, skal vi prøve å se på begrepene som 1./ 2. trekksfordel og diskonteringsrate for å få et bredere bilde av de viktigste faktorene som har bidratt til de bestemte forhandlingsutfallene. Jeg velger å omhandle denne prosessen i fellesskap for alle de aktuelle direktivene. Grunnen til dette er at gangen i utveksling av forslag fra respektivt Kommisjonen og regjeringen har vist seg å ha samme mønster under alle forhandlingene.

Når direktivene var vedtatt i EU, ble de i sin tur presentert for EFTA-landene av Kommisjonen. Premissene var levert av Kommisjonen, som har forberedt direktivene, og som kontrollerer rammeverket rundt utformingen av dette. Kommisjonen har dermed hatt makt til å bestemme dagsordenen i forhandlingene. Dagsordensfunksjonen er viktig fordi Kommisjonen kan konstruere rammen rundt forhandlingsprosessen slik at det favoriserer et bestemt (ønsket) utfall på bekostning av regjeringen (Underdal 2001:298).

Kommisjonen har som nevnt (jfr. kapittel 3) forslagsretten og velger selv hva som skal tas opp til beslutning. Den har også kontrollen med hvordan de aktuelle direktivene skal

utformes gjennom kontrollen med hvem som utnevnes til ekspertkomiteene, og gjennom styring av disse. Videre er det opp til Kommisjonen selv hvordan dette endelig skal se ut før det sendes videre for å bli ”lov”. Det er derfor langt på vei avgjort om bl.a. oppstrømsrørledningene skal være omfattet av gassdirektivet, om det skal være tillatt å patentere på planter og dyr, og om hvilke grenseverdier som skal gjelde for tilsetningsstoffer i matsminkedirektivene. Kontrollen overfor direktivenes skjebne slutter ikke her. Kommisjonen kan nemlig også trekke det aktuelle direktivforslaget tilbake om det ikke passer den. Ikke nok med det, Kommisjonen har også definisjonsmakten når det gjelder å avgjøre om et direktiv er EØS relevant. Kommisjonen legger derfor på denne måten store føringer på sluttresultatet av direktivene forut for de aktuelle forhandlingene med regjeringen. Regjeringen er ingen deltaker i beslutningssystemet i EU. Den har heller ingen muligheter for å ”overprøve” beslutningene som følge av tids- og ressursbegrensninger. Når direktivene har blitt lagt frem overfor regjeringen, har den derfor hatt lite å stille opp med. Tiden var ofte knapp for regjeringen, og det skortet tydeligvis på faglige og økonomiske ressurser for å utføre nødvendige undersøkelser rundt implikasjonene av direktivene, i motsetning til Kommisjonen som samler mye tilgjengelig informasjon gjennom høringer, ekspertuttalelser og egne utredninger. Dette gir dermed Kommisjonen i stor utstrekning, om ikke absolutt, en fordel i å få det ønskede utfall ved forhandlingene med regjeringen med hensyn til implementering av direktivene.

Denne kontrollen av tid og ressurser til disposisjon gir Kommisjonen et overlegent forsprang overfor regjeringen, og er det som vi kan fortolke som førstetrekksfordel i vår modell. I Rubinstein-modellens forstand kan vi tenke oss at dette er forhandlinger i 1. runde (eller flere, men med endelig/oddetall horisont, slik at Kommisjonen uansett får det siste trekket), hvor regjeringen stilles overfor et ultimatum med valget om å implementere direktivet eller avslå uten muligheter for å foreta egne trekk i en ny runde.

I dette tilfellet skal vi også resonnerer litt rundt en eventuell 2. trekksfordel for regjeringen. Dette kunne tenkes hvis forhandlingene mellom Kommisjonen og regjeringen var et én gangs tilfelle. Jeg finner det imidlertid vanskelig å forestille seg noen 2. trekksfordel her. Direktivimplementering er en kontinuerlig prosess med følgende

kontinuerlig nye ”forhandlinger” om stadig nye direktiver. Videre kan vi merke oss at regjeringen også forhandler med Kommisjonen på andre samarbeidsområder (se nedenfor). Regjeringen kan derfor vanskelig sitte på bakbeina og risikere brudd i forhandlingene, uten at dette får konsekvenser. Konsekvensene kan nemlig gi seg utslag i neste omgang, da interaksjonen og forhandlingene med Kommisjonen ikke er begrenset i tid og rom. Det er dermed mer nærliggende å tenke på disse forhandlingene som ”gjentatte spill”, hvor horisonten er uendelig, og sjansen for å ”møtes” igjen alltid er tilstede. Dette gir ikke rom for 2. trekkfordeler som forutsetter at regjeringen har det siste trekket i spillet, altså forhandlinger med en kjent og endelig/partall antall trekk.

Proessen med implementering av direktivene i EØS-avtalen ser imidlertid ut til å være preget av sterkt ulik forhandlingsstyrke partene imellom. I den grad det er relevant å snakke om trekkfordeler (i modellens terminologi), kommer dette i skyggen av restriksjonene, hvor disse blir mer avgjørende<sup>10</sup> for forhandlingsutfallet. Denne fordelene ville imidlertid vært viktigere (eller avgjørende) om partenes diskonteringsfaktorer hadde vært tilnærmet like, eller hvor partene opptrer uten restriksjoner (slik det er fremstilt i henholdsvis den vanlige Rubinstein modellen og det 1. forslaget til Tarar i punkt 4.3). Dette synes ikke å være tilfelle i forhandlingene om direktivene.

Det at direktivene aldri ble endret til fordel for regjeringen, og at ingen dispensasjoner ble gitt, leder oss til tanken om at vi har med et asymmetrisk styrkeforhold å gjøre.

Tålmodigheten under forhandlingene ser ut til å ha vært størst fra Kommisjonens side, som for sin egen del har antydnet små bekymringer angående konsekvensene av ikke-implementering av direktivene fra regjeringens side. Dette kan tilskrives en høy diskonteringsfaktor for Kommisjonen og tilsvarende lav for regjeringen, selv om fortolkningen her blir kanskje noe videre enn det strengt er dekning for i teorien i punkt 4.1. Her impliseres det derfor at verdien av at regjeringen implementerer direktivene fortest mulig ikke ”forringes” for Kommisjonen. Dette er midlertid ikke helt opplagt, som nevnt tidligere, tenderer Kommisjonen til ønske en smidig og konfliktfri implementering

---

<sup>10</sup> Uansett hvem som fremlegger det første forslaget, er det restriksjonene som avgjør utfallet. Se Iida 1999:410 .

av direktivene. Dette for å holde ”ro i rekkene” bla.a. innad i Unionen. Mye tilsier derfor at tiden er av betydning for Kommisjonen også, og ikke bare for regjeringen som har en tidsfrist å forholde seg til der Kommisjonens godvilje kan tenkes å synke proporsjonalt med forsinkelser i iplmentering av direktivene.

Diskonteringsfaktorene synes imidlertid å ha spilt en rolle for forhandlingsutfallene om direktivene.

I den følgende diskusjonen skal vi dermed prøve å se på underliggende faktorer som gjør at norske regjeringers restriksjoner under forhandlingene gjennomgående har vist seg å være lavere i forhold til Kommisjonen. Dette skal i neste omgang forhåpentligvis gi en pekepinn om momenter som har vært bestemmende for partenes stilling under forhandlingene, og bringer oss således over i neste kapittel.

## 6.0 NORGES AVHENGIGHETSFORHOLD TIL EU

Ikke nok med at de aktuelle tre direktivene er akseptert i EØS-komiteen, Norge har pr. i dag (våren 2002) svelget unna 99,5% av bestemmelser og direktiver fra EU. Dette er bedre enn EU's egen målsetting på 98,5%, hvilken Norge da tilfredsstiller med glans. Norge har dermed lojalt og noen ganger "ydmyket" måttet bøye seg for viktige saker under EØS-avtalen (Johnsen 2002c; Storeng 2002).

Som vist har ikke regjeringen greid å tvinge frem et ønsket resultat i form av endringer eller reservasjoner med hensyn til direktivene. Årsaker til at stortingsflertallet ikke har sett seg tjent med å stritte imot direktivene, synes å være vissheten om at en slik strategi (sette hardt mot hardt) trolig ville gjøre mer skade enn hva en eventuell gevinst måtte innbringe. Det er derfor, i forlengelsen av dette, nærliggende å tro at regjeringen ikke ville kunnet påvirke Kommisjonen i dens favør, selv med høye restriksjoner. Det vil si at regjeringens høye restriksjoner trolig ville ha medført brudd i forhandlingene, når også Kommisjonen har tilsvarende høye restriksjoner. Dette leder oss til å undersøke nærmere maktforholdet mellom Kommisjonen og regjeringen og betydningen av dette for forhandlingsutfallene.

Diskusjonen om Norges avmakt som følge av i stor grad av ensidig avhengighet av EU, vil dermed bli tatt opp her. For dette formål skal vi stille opp en modell som er hentet fra Hernes (1995:60) for å fange opp viktige og relevante trekk ved forholdet mellom Norge og EU, men først skal vi si litt om hva vi legger i begrepet makt i praksis.

En måte å definere makt på er en aktørs evne "til å få andre til å gjøre hva en vil, selv om de yter motstand, ved hjelp av straff eller belønning (sanksjoner)...vi må innbefatte alle ...avhengighetsforhold som eksisterer mellom aktørene. Avhengigheten kan også gi seg utslag i at en holdning en aktør har i en sak, blir bestemmende for hans standpunkt til en annen" (Hernes 1995:15). For å finne ut om en aktør har makt over en annen, kan vi derfor snu problemstillingen på hodet og fokusere på partens avhengighet av en annen, idet makt og avhengighet ofte blir sett på som to omvendt proporsjonale størrelser. Jo

mindre avhengighet, dess mer makt. Aymmetrien i avhengighetsforholdet angir altså styrkeforholdet mellom partene (Hernes 1995:59; Underdal 2001:308).

Det blir derfor viktig å kartlegge avhengighetsforholdet mellom Kommisjonen og regjeringen, for å kunne si noe om maktrelasjonen. For å gjøre dette er vi avhengige av å få frem hvilke saker eller hendelser som er spesielt viktige i samhandlingen mellom aktørene, og som de da kan ha interesse av å ”bytte” mellom hverandre. Dette vil kunne gi oss en ide om ”hvilke motytelser som blir forlangt eller hva en aktør kan stille opp med hvis han blir satt under press av en annen”, eller hvor mye denne aktøren må betale for å oppnå et bestemt gode fra motparten (Hernes 1995:42; Underdal 2001:309).

Vi skal i dette tilfellet betegne Norge med bokstaven N og EU med bokstaven E .

Saksforholdene Norge er interessert i, er i denne sammenheng EU's samarbeidsområder, = S.

Dermed får vi denne likningen:

$$\left| \begin{array}{l} \text{N's direkte} \\ \text{avhengighet av E} \end{array} \right| = \sum_S \left| \begin{array}{l} \text{N's relative} \\ \text{interesse for S} \end{array} \right| \left| \begin{array}{l} \text{E's andel av kon-} \\ \text{kontrollen over S} \end{array} \right|$$

Vi tolker likningen som ; N's direkte avhengighet av E som en funksjon av N's interesse for S og E's kontroll over S. Satt på en annen måte får vi Norges direkte avhengighet av EU som produktet av Norges interesse for et EU-samarbeidsområde og EU's kontroll over dette samarbeidet, summert over alle typer samarbeidsområder.

## 6.1 EU's kontroll over adgangen til Fellesmarkedet

Ved undertegnelsen av EØS-avtalen var EF på 12 stater og EFTA på 6. Avtalen er slik blitt fremforhandlet da EFTA utgjorde en større blokk med relativ styrkeposisjon. Men etter at Sverige, Østerrike og Finland tok med seg 4/5 av befolkning, produksjon og handel fra EFTA-pilaren og meldte seg inn i EU, ble styrkeforholdet vis à vis EU veldig skjevt og er nå et 15-3 arrangement.



Dette asymmetriske forholdet, hevdes det, vil bli ytterligere forsterket gjennom østutvidelsene. Da vil det være 27 medlemsland i EU med et folketall på 480 millioner, sammenlignet med 4,8 millioner fra Norge, Liechtenstein og Island (Patten 2001 [online]; Sejersted m.fl. 1999:15; St.meld. nr.27 (2001-02):18).

Norge har jevnt over økt sine inntekter fra eksportsektoren, og verdien pr. 2001 lyder på ca.530 milliarder kroner. Dette utgjør rundt 35% av bruttonasjonalproduktet på 1510 milliarder kroner. En stor del skyldes olje- og gasseksporten, og også i mindre grad fiskesektoren. Av denne eksporten går bortimot 75.6% (ca. 401 milliarder kroner) til Den Europeiske Union. Praktisk talt all norsk gass eksporteres til EU. Det er også nærliggende å tro at eksportverdien til EU vil øke etter østutvidelsen. De største mottagere av norsk eksport i EU er Tyskland og Storbritannia, etterfulgt av de skandinaviske land, Sverige og Danmark.

Tilsvarende var importen pålydende ca. 296 milliarder kroner, hvor andelen importert fra EU utgjorde 65% (litt i overkant av 195 milliarder kroner). Viktige handelspartnere her er store EU-land som Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Italia og Nederland, etterfulgt av de sedvanlige skandinaviske land, Sverige og Danmark (Statistisk årbok 2002 [online]).

På denne annen side eksporterer EU sonen<sup>11</sup> omtrent 2,67% (ca. 26 milliarder euro) av sin totale eksportverdi på 974.3 milliarder euro<sup>12</sup> til Norge. Denne eksporten utgjør ca. 0.25% av EU's BNP på rundt 10103 milliarder euro. Importen fra Norge er litt høyere og lyder på 4,5 % (ca. 45 milliarder euro) av en total importverdi på rundt 1000 milliarder. EU's handelsbalanse overfor Norge blir dermed på –19 milliarder euro (Eurostat 2002 [online]; OECD 2002 [online]).

Tallenes klare tale tilsier på dette tidspunkt at EU neppe vil bli hardt rammet økonomisk av en eventuell konflikt med Norge, noe som i høyeste grad vil være tilfellet for Norges vedkommende, idet kontrollen med viktige norske økonomiske interesser, som Norge får

---

<sup>11</sup> De 15 EU-landenes samlede eksport utenfor EU grensene.

<sup>12</sup> Samlet eksport med tredjeland.

adgang til gjennom EØS, besittes av EU. Når dette er sagt er det imidlertid også å nyansere dette bildet. EU består av 15 forskjellige land og noen vil nødvendigvis ha mer handel med Norge enn andre, slik som vist ovenfor. Slik at det for enkelte medlemsland vil en eventuell konflikt mellom EU og Norge naturligvis være mer følbart enn for EU som helhet. Dette kan derfor være et moment som kan spille en rolle, om enn aldri så liten, under en maktkamp.

Blant noen EU-land hersker det i denne sammenheng en følelse av at disse tre små, rike land (Norge, Liechtenstein og Island) har en litt for privilegert adgang til det indre marked. I tillegg oppfattes EØS-avtalen og EØS-institusjonene som en tungrodd rekonstruksjon av EU (Graver og Sverdrup 2000:61; Innst.S.nr 104 (2000-01):vedlegg 19:5). Det har dermed i det siste vært vist liten forståelse for Norges sendrektighet i implementering av direktiver og vetotruslene.

Senest sommeren 2000 kom det derfor trusler om oppsigelse av deler av EØS-avtalen som følge av disse forsinkelsene. Det ble poengtert av tjenestemenn i Kommisjonen, overfor Aftenposten, at det fantes en 6-måneders frist for akseptering av direktivene. Men når denne prosessen tar årevis, var det åpent spørsmål om dette skulle regnes som avtalebrudd. Aftenpostens kilde påpekte også at eventuelle mottiltak ville merkes mest av Norge, i det EU markedet er langt viktigere for Norge enn omvendt. Følgene kan derfor være full grensekontroll av norske varer til EU-markedet. Dette bekreftes også av samtalene jeg har hatt med Howat Russel (2002 [intervju]) (Johnsen Jr. 2000a). EU-kommisjonens tidligere representant i Norge, John Maddison, kom også med lignende synspunkter. Han understreket at et veto fra Norge ville signalisere manglende vilje til å opprettholde EØS-avtalen, og at man må huske på at Norge tross alt er mer avhengig av EU's velvilje enn omvendt (Dagsavisen 1999)

Noen har allikevel dristet seg til hevde at EU's interne problemer kommer Norge til gode, og at det dermed skulle være mindre farlig å holde igjen når det gjaldt implementering av direktivene (EØS-utvalget 3. oktober 2000:119). Dette synes å være lite gjennomtenkt, da man heller skulle tro at dette ville føre til irritasjon i Kommisjonen og mindre velvilje i

fremtiden overfor den “privilegerte gratispassasjeren”, slik det faktisk kan fortone seg for noen EU-land . Dette har Norge også fått merke da Kommisjonen ergret seg over Thorbjørn Jaglands brev sommeren 2000. I brevet kommenterte Jagland at ingen frist var begynt å løpe for innlemmelse av patentdirektivet, og trøstet seg videre med at Frankrikes og Nederlands manglende gjennomføring ville forsinke prosessen ytterligere (Johnsen Jr. 2000c). Dette førte delvis til at Kommisjonen valgte å gå åpent ut med sine trusler i EØS-komiteen. Norge er tross alt ikke-medlem og vil mest sannsynlig behandles deretter, dvs. at reaksjonene overfor Norge blir strengere eller annerledes enn for medlemsland. Selv om det ennå er slik at Norge er ønsket velkommen som medlem av Unionen, er holdningen tydeligvis mer anspent nå (EU-kommisjonen 2001 [online]). Graver og Sverdrup (2000:58) mener imidlertid at reaksjonene fra Kommisjonen ikke blir så store overfor bl.a. et eventuelt veto fra Norge på områder der EU har pågående konflikt selv. Dette høres rimelig ut så lenge Norge ikke åpenlyst argumenterer sitt veto som følge av forventninger om mindre reaksjoner fra Kommisjonen, grunnet de interne problemene. Det er tross alt et faktum, som nevnt flere ganger, at Norge ikke er EU-medlem og dermed uansett står mer utsatt til enn medlemslandene. Forståelsen av at det er to formelt likeverdige parter til EØS-avtalen (slik enkelte mener å forstå), undervurderer dermed sterkt realiteten i styrkeforholdet. EP-representanten og EØS-kjenneren Gary Titley’s karakteristikk er i så måte mer treffende. Han hevder at ”EØS-avtalens to pilarer er i realiteten én pilar og en tannpirker” (Magnus 2002; Hellstrøm 2002a).

## **6.2 Norges interesse i EØS-avtalen**

Det er blitt hevdet at Norges rolle, i all hovedsak, er passivt mottakende når det gjelder direktiver fra EU. Norge blir nærmest stilt overfor et “fait accompli” når det skal ta fatt på oppgaven med å implementere, da direktivene allerede er vedtatt for implementering i EU-regionen (jfr. pkt. 5.8, drøftingen om trekkfordeler). Norge har dermed til enhver tid et overhengende press på seg ved implementering av direktivene i norsk lovgivning. Det har slik sett ingen andre muligheter til å initiere enn “..å drive mer eller mindre uformell påvirkning fra utsiden av EU-organene”.

Regjeringen må også nøye seg med å følge nye EØS-saker gjennom søk på Internett, hevdes det, da den ikke får seg tilsendt sakslister og referater fra EU, grunnet avtalens lave prioritering i Kommisjonen (Johnsen 2002a). Situasjonen er derfor i dag den at når saken er kommet til Stortinget, er det allerede for sent (Haga 2002 [seminar]; Nordby og Veggeland 1999:99).

På tross av EØS-avtalen har EU tidvis behandlet Norge som et tredjeland, dette selv på områder der det finnes en samarbeidsforståelse. Dette ble spesielt tydelig under stålkonflikten, da USA hadde lagt på toll overfor all import av stål. Dette rammet EU direkte, som så seg nødt til å innføre beskyttelsestiltak. Norge ble imidlertid også rammet av dette, idet ”EU hoppet elegant over Norge og EØS-avtalen”, slik NHO direktør J. Veia sa det. Det hadde derfor bygget seg opp frustrasjon over at EU behandlet Norge som et hvilket som helst tredjeland, og hadde tydeligvis glemt at EØS-avtalen eksisterer. I tillegg er avtalen lite kjent i EU’s medlemsland (Johnsen 2002d; St.meld. nr.27 (2001-02):98).

Alle disse momentene har skapt bekymring og fått en del mennesker til å revurdere EØS-avtalens fortreffelighet. Disse refererer nå til den som ”husmannskontrakten” (Henriksen 2002; Kjekstad 2002) fordi Norge er blitt svekket (med hensyn til selvbestemmelse) i forhold til EU, og trolig ville svekkes ytterligere i tiden fremover. Regjeringens muligheter for påvirkning ville dermed også begrenses enda mer.

Avtalens begrensninger og dens synkende verdi har gitt næring til tanker om at denne burde reforhandles, eller mer drastisk, at den burde legges død. Den tilsynelatende tekniske og juridisk ordnede avtalen har blitt noe mer omfattende i innhold enn forventet og truet nå demokratiet, følte noen. Her måtte det således skilles mellom de jure suverenitet og de facto suverenitet, hvorav den første hentyder til en teoretisk konstruksjon, mens den andre gengir realiteten, slik Chris Patten sa for seg Norges situasjon (Barth Eide og Gahr Støre 2002; Haga 2002 [seminar]; Nordby og Veggeland 1999:92; Patten 2001 [online]).

På den annen side er EØS-avtalen et viktig redskap for ivaretagelse av Norges økonomiske interesser i forhold til Norden og EU. Det hersker derfor bred enighet om at EØS-avtalen er viktig, svært viktig, ifølge tidligere utenriksminister Jagland, for norsk næringsliv og Norge for øvrig. I sin årlige stortingsmelding om EØS skriver Bondevik-regjeringen at norsk økonomi har utviklet seg svært godt siden sommeren 1993, dvs. etter EØS. Som tidligere nevnt har den norske eksportandelen til EU jevnt over vært størst i forhold til andre handelspartnere, og i 1999 hadde for eksempel 74% av den norske vareeksporten gått til EU mot dagens 75,6% (2001). Norge har dessuten i dag en de facto privilegert adgang til en rekke EU-samarbeidsområder som følge av en tettere kontakt via EØS-avtalen (Graver og Sverdrup 2000:61; St.meld.40 (1993-94):77; Kristelig Folkeparti 1999 [online]; St.meld.nr.12 (2000-01):217; St.meld.nr.27 (2001-02):35).

I det siste har det imidlertid blitt påpekt fra EU-siden at hvis Norge ikke forholdt seg ”seriøst” til de tre direktivene, var det overhengende fare for at hele EØS-rammeverket ville bli truet. Dette ble spesielt stresset etter at kommissær Chris Patten hadde kommet med “refs” til EFTA-statene for sendretktighet under et EØS-rådsmøte (EØS-utvalget 3. oktober 2000:123).

Dette skapte bekymring hos norske politikere. Bekymringen ble også delt av Norges partnere på EFTA siden, Liechtenstein og Island, som har presset på for at Norge skulle fremskynde implementering av disse direktivene. EFTA-partnerne ser nemlig også på avtalen som veldig viktig for deres markeder. Frykten for at dette skal kunne sette hele EØS-avtalen i fare, har fått fart på regjeringen, og ved utgangen av 2001 var samtlige direktiver kvittert ut i EØS-komiteen (EØS-utvalget 3. oktober 2000:114, 123).

På tross av at Norge har, og kommer trolig til å få, det vanskeligere med å nå fram i EU, er EØS-avtalen nok fortsatt viktigere for Norge enn EU. Det oppfattes derfor som realpolitisk bedre å beholde avtalen slik den er, enn å åpne for reforhandlinger på det nåværende tidspunkt. Tilsvarende vil EU kunne tillate seg mer, siden Norge er den parten

som er mest interessert i å opprettholde ”forholdet” (Hernes 1995; Sejersted mfl. 1999:15).

### **6.3 Norges interesse i EU-samarbeidet i 2. og 3. pilar**

I de siste årene har flere påpekt at EØS-avtalen ikke har samme dynamikk som EU. Den er blitt kritisert for å være utilstrekkelig for det videre samarbeidet med EU. Det har derfor blitt tatt til orde for å reforhandle avtalen og inkludere noe fra de andre EU-pilarene (Johnsen Jr. 2000d).

Norge samarbeider i dag med EU innen rammeverket av Schengen-avtalen, på politi og justisområde, som omfatter bl.a. flyktning-, asyl- og kriminalitetspolitikk. Utviklingen på dette området er rask og har innvirkning på områder som omfattes av EØS-avtalen. Norge vil dermed bli direkte berørt av vedtak som gjøres i tilknytning til dette. Selv om beslutningsmyndigheten her er begrenset i forhold til medlemslandenes, oppfattes dette samarbeidet som svært viktig for Norge (St.mld. nr.27 (2001-02):101).

EU har tatt mål av seg til å bli sin egen herre over den europeiske sikkerhetspolitikken. Gjennom samarbeidet i CFSP skal det etableres en militær styrke som skal bidra til krisehåndtering i nærområdene. Forholdet til NATO har vært framme i lyset, og det er etablert en dialog i denne sammenheng. Men dette har skapt en pussig situasjon for Norge som er medlem av NATO, men står utenfor samarbeidet i CFSP. I dag har Norge imidlertid fått anledning til å være med på konsultasjoner sammen med andre ikke-medlemmer. Nå som dette samarbeidet har tatt viktige vendinger mot opprettelse av en ”EU-hær”, er det blitt sett som nødvendig for Norge å ha innpass i det (St.meld. nr.27:103). Norge har gjennom fredsmekling internasjonalt skaffet seg verdifull erfaring, men faller igjennom når felles europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk utformes, noe som har blitt oppfattet som en utvilsomt utilfredstillende situasjon for Norge (Hellstrøm 2002c). Videre skal statsminister Jens Stoltenberg, i møte med medlemmer av Kommisjonen, samt presidenten Romano Prodi og Javier Solana i Brussel 12. februar 2001, ha ytret et sterkt ønske om deltakelse i CFSP-samarbeidet i denne anledningen (Bjellaanes 2001).

Det er dermed på det rene at Norge er involvert i, og har sterke interesser i disse EU-samarbeidsområdene. Det er også på det rene at EU har regien, være det seg i det Europeiske råd, gjennom EU-rådet eller Kommisjonen. Forsinkelser med implementering av direktiver og andre problemer som setter Norges etterlevelse av EØS-avtalens forpliktelser i tvil, vil derfor kunne gi gjenklang i pilar 2 og 3-samarbeidet. Det er nemlig ikke utenkelig at EU vil se på hvordan Norge i sin helhet beveger seg i henhold til de forskjellige samarbeidsområdene, og ikke enkeltvis (jfr. maktdefinisjonen i pkt 6.0). Forsinkelser og tvil rundt direktivene vil kunne straffe seg ved eventuelle senere forhandlinger på områder som ikke omfattes av EØS-avtalen. Dette er noe som også ble mer enn antydnet av utenrikskommissær Chris Patten i forbindelse med det halvårige EØS-rådsmøtet i juni 2001 (Johnsen 2001; Graver og Sverdrup 2000:49).

Under slike omstendigheter vil Norge være dårlig tjent med å prøve å trenere, slik Kommisjonen trolig ser på det, implementeringen av direktivene ved stadig snakk om veto og med påfølgende forsinkelser.

Det er imidlertid påpekt fra EU's side at EØS avtalen ikke behøver å røres ved, selv etter østutvidelsene. Norge vil videre få adgang til et større indre marked, slik at gevinsten blir enda større. Forutsetningen er dog at direktiver blir raskt implementert, fordi spillerommet for nasjonale avvik følgelig vil bli mindre, ifølge en sentral EU-embetsmann (Hellstrøm 2002b).

Dette ser det ut til at den nåværende samarbeidsregjeringen har oppfattet. Stassekretær K. Traavik mente nylig at å være raskt ute med å implementere EU-bestemmelser var til Norges egen fordel. Dette viser nemlig, ifølge statssekretæren, at Norge tar sine forpliktelser i EØS alvorlig (Johnsen 2002c).

#### **6.4 Norges interesser under østutvidelsene**

EU har gjennom Agenda 2000 i 1997 gitt startsignalet for utvidelse av Unionen mot Øst-Europa. I år 2000 hadde Kommisjonen forhandlinger med ti østeuropeiske land om

medlemskap. Utvidelsesprosessen har derfor opptatt mye av kommisjonens tid og ressurser i den senere tid (EØS-utvalget 3. oktober 2000:119; Wallace og Wallace 2000:428).

EU utvidelse mot øst skaper utfordringer for Norge. Det kan føre til at Norge ikke blir hørt og tatt hensyn til i fremtiden, mente tidligere statsminister Thorbjørn Jagland. Jagland-regjeringen var derfor tidlig klar over konsekvensene som følge av utvidelsene, noe som gjorde at de anså overgangsordninger med hensyn til gassdirektivet som lite sannsynlige i sin tid. De visste at Kommisjonen var skeptisk til å gi overgangsordninger i denne fasen, i frykt for at dette skulle kunne påberopes av de eventuelle nye medlemmene (Johnsen 2001; EØS-utvalget 15 februar og 20 mars 2001).

Østutvidelsen vil skape et endret fiskerimarked, hvor østblokk-landene vil ha felles toll mot norsk fisk når de blir EU-medlemmer. Dette vil avvikle frihandelsavtalen disse landene hadde på fiskeriområdet med EFTA (St.meld.nr.27 (2001-02):97). Et problem er derfor at Norge forhåpentligvis skal forhandle om kompensatoriske ordninger for økonomisk tap, som følge av at østblokken melder seg inn i EU. Her vil Norges interesser langt på vei avhenge av Kommisjonens velvilje.

På toppen av arbeidet med østutvidelsene, har Kommisjonen i det siste brukt tid på å snekre sammen forslag til reform av institusjonene i EU. Noe som har vist seg å være krevende, og som trolig har gjort at EØS-avtalen har falt i skyggen (Innst.S.104 (2000-01):vedlegg 19:6).

## **6.5 Konkluderende bemerkninger**

Vi har nå sett på maktforholdet mellom Kommisjonen og regjeringen. Mye tyder på at EU kontrollerer en stor del av Norges interessesfære. EU selv derimot ser ut til å ha relativt små interesser i det som Norge måtte kontrollere av saksområder. Dette leder til konklusjonen om at Norge er mer avhengig av EU enn omvendt, slik at regjeringen har liten makt å sette bak eventuelle krav i forhandlingene med regjeringen. Kommisjonen



har åpenbart så overlegen posisjon og forhandlingsstyrke, at regjeringens krav ikke ser ut til å gjøre noe fra eller til ved direktiv-implementeringen.

Dette er mulig fordi Kommisjonen trolig ikke anser resultatet av ”forhandlingene” som like viktig som det Norge gjør. Dette gjenspeiler Kommisjonens høye diskonteringsfaktor, idet den kan ”holde ut” lenger enn regjeringen ved en eventuell tautrekking under forhandlingene.

Dette gir kommisjonen større anledning til å kreve forhandlingsvilje fra regjeringen og (i modellens terminologi) kapre til seg en større andel av kaka, mens regjeringen derimot ser ut til å ha mye på spill ved å ikke implementere direktivene raskt nok. Som vi har sett, har truslene fra Kommisjonen ofte vist til EØS-avtalen, med fare for at denne kunne bli skadelidende ved eventuelle, vedvarende forsinkelser ved direktiv-implementering. Regjeringen kan vanskelig forestille seg en situasjon hvor beskyttelsestiltak eller opphør av avtalen er mulig, og alt i alt synes det som om regjeringen vurderer gevinsten å være større ved å føye seg enn ved en eventuell konfrontasjon med Kommisjonen.

Asymmetrien, eller den skjeve fordelingen av ”kaken” mellom Kommisjonen og regjeringen, kan i denne sammenheng også ha vært forsterket på grunn av den svært institusjonaliserte forhandlingsprosessen. Det at det finnes forholdsvis godt definerte håndhevingsregler ved tvister, har trolig snevret inn regjeringens muligheter for oppnå en gunstigere fordeling av avtalen (Hovi 2001)<sup>13</sup>.

Norge vil dermed, i lys av de nye omveltningene i EU, komme til å trenge all den gode viljen den kan få fra Kommisjonen. Norge må i så fall lære, om det ikke visste det fra før, at “alle avtaler har et uskrevet tillegg: Det er makten som rår”, slik kommentatoren i Aftenposten velger å fremstille EØS-tilfellet (Storeng 2002). Det kan selvsagt være vondt, når grensen for norsk handlefrihet synliggjøres på denne måten gang på gang.

---

<sup>13</sup> Hovi hevder i sin artikkel at regimer der håndhevingen av avtalen legges til en tredje part, tenderer å gi en skjevere fordeling av kaken. Mens skjevheten er mindre der avtalehåndhevingen overlates til partene selv. Intuisjonen er at den sterkeste part vil måtte gi motparten en større andel av kaken for at denne skal kunne leve opp til avtalen.

EØS-avtalen gir imidlertid mye tilbake, nemlig adgang til det enorme indre marked på lik linje med EU-landenes bedrifter (Storeng 2002).

I lys av drøftingen om EØS-avtalens viktighet for Norge og motsatt den synkende relevansen av avtalen for EU, er konklusjonen temmelig klar. Restriksjonene Kommisjonen opplever i forhandlingen med regjeringen, fortoner seg som betydelige, mens Norges virker nokså små etter min mening. Dette gir Norge større manøvreringsmuligheter enn EU, noe det sårt trenger grunnet avhengighetsforholdet.

## 7.0 NORGES MULIGHETER FOR PÅVIRKNING

Som vi har sett i drøftingen ovenfor, har den norske regjeringens påvirkning av direktivene i noen retning vært fraværende. Den har alltid rettet seg etter Kommisjonens forslag, selv der man har ment at direktivet burde vært endret.

På grunnlag av dette hører man stadig utbrudd om bl.a. at “norsk politisk innflytelse med EØS-avtalen som redskap er null verdt” (lederen for NHO’s Brussel-kontor Kirsti Methi sitert i Johnsen (2002d)). Det skulle dermed være klart at troen på innflytelsesmuligheter innen rammeverket av EØS-avtalen ikke er stor hos mange. Vi skal imidlertid i denne delen av oppgaven se på de påvirkningsmulighetene som vi tross alt mener muligens finnes, på tross av regjeringens svake maktbasis i forhandlingene i utgangspunktet. Vi skal dermed se på disse, kanskje tilsynelatende, gode påvirkningsmulighetene som norske regjeringer hittil ser ut til å ha vært lite flinke til å utnytte, noe også forsker Dag Harald Claes (2001) har antydnet.

Hva som kan gjøres, vil til en viss grad avhenge av hva som bør gjøres. Alle partiene i Norge kan nok bli enige om at regjeringen bør påvirke rettsaktene i retning av Norges favor, før de er fastlagt, for eksempel ved deltakelse i EU’s ekspertkomiteer og andre høringsinstanser for Kommisjonen. Det er imidlertid ikke gitt at alle partiene ønsker at Stortingets kontrollorganer blir mektigere. Et de facto mektigere Storting kan (i lys av Kommisjonens store restriksjoner og Norges relative avhengighet av EU) nemlig øke sjansene for at ellers ratifiserbare avtaler blir gjenstand for et veto.

Selv om vi i utgangspunktet ikke kan se helt bort ifra at EU ville ha “moderert” seg, som følge av eventuelle vanskelige ratifiseringsprosedyrer i Norge, kan innføring av økte kontrolltiltak og lignende i Stortinget, nå snart 10 år etter avtalens tiltredelse, neppe være hensiktsmessig strategi overfor Kommisjonen. Selv om det ut fra et demokratisk perspektiv allikevel kan ha noe for seg. Nordby og Veggeland (1999) skildrer en rekke tiltak som styrker Stortingets kontroll- og påvirkningsfunksjon i så måte. De hevder allikevel at adgangen til lobbyvirksomhet som den kan utnytte, i kraft av å være EØS-medlem, nok er viktigere (Nordby og Veggeland 1999:89).

Jeg ser derfor bort ifra mulige kontrolltiltak i Stortinget av grunner nevnt ovenfor . Her skal jeg dermed prøve å se på hvilke muligheter man har i praksis til å øke regjeringens forhandlingsmakt, i lys av at Kommisjonen gjennomgående har hatt sterkere restriksjoner å forholde seg til ”hjemme”.

### **7.1 Påvirke tidlig i beslutningsprosessen**

Etter at posisjonene er tiltrådt i EU, er regjeringens erfaringer at det har vært meget krevende å endre på dem. Jagland kalte i denne sammenheng EU for “en kompleks og mangehodet forhandlingspart”, hvor det var vanskelig å påvirke det etter at interne konsultasjoner og overlegninger hadde nådd et visst punkt. Dette bekreftes også langt på vei i litteraturen, der det pekes på at vedtakene som går gjennom i EU, har vist seg veldig vanskelig å reversere (EØS-utvalget 3. oktober 2000:116; Nordby og Veggeland 1999:95). Dette fordrer at vi ser på påvirkningsmulighetene på fremtidige regler tidlig i beslutningsprosessen, det vil si før situasjonen blir fastlåst, med andre ord, helst før forslagene når Rådets arbeidsgrupper.

Norske tjenestemenn er i dag med i over 200 komiteer i EU, men det hevdes at disse ikke får klare politiske retningslinjer fra regjeringen. Dermed har de ikke noe klart mandat når de drar til Brussel, i tillegg til at de får få tilbakemeldinger og lyttes til i liten grad når de er tilbake i Norge (Claes 2001:6-7).

Dessuten er det blitt hevdet at nordmenn er mindre aktive i disse komiteene, kommer med færre innlegg og har mindre uformell kontakt enn svenskene og danskene (Trondal 2001a; 2001b). Videre synes UD å ha hatt en svak koordinerende rolle, slik at Norges innsats i EU-komiteene er både svak og lite strategisk fundert (Claes 2001:20). Noen av svakhetene skyldes antagelig at interessen og kompetansen om EØS sank i forvaltningen i forhold til avtaleinngåelsesstiden (Godal 2002 [intervju]; Sverdrup og Lie 2001).

Det er imidlertid på det rene at mange av de norske ekspertene (90%) føler at de representerer sitt hjemland i møtet med andre lands eksperter<sup>14</sup>. Høyere embetsmenn har følelsen av å representere sitt hjemland i komiteene, i større grad enn andre tjenestemenn (Trondal 2001a:222; 2001b). Det kan derfor se ut til at det finnes et potensiale for påvirkning som er uutnyttet.

For å gjøre mest ut av muligheten til adgang i Kommisjonens komiteer, bør deltagerne være godt forberedt til ekspertkomiteene. For å muliggjøre dette er det flere tiltak som må settes i verk.

Et tiltak er å øke oppmerksomheten om EØS-saker i forvaltningen. Dette vil bedre mulighetene for å oppdage relevante bestemmelser på et tidlig tidspunkt og dermed vurdere hvordan en skal innrette seg i forhold til disse. Videre er det viktig å øke kompetansen om EØS i departementene, slik at det bl.a. blir lettere å finne de riktige påvirkningskanaler og instanser i EU-systemet. Språkkunnskapene må også bedres. Dette vil gi de norske komitedeltagerne mulighet til å formulere gode innlegg og være mer aktive i komiteene (St.meld.nr.27 (2001-02):70).

Dernest må kontakten mellom forskere og eksperter som deltar i komiteene og forvaltningsledelsen, også styrkes. Det bør være mulig å etablere ordninger slik at ekspertene får bedre ”oppfølging”, hvor de får muligheten til å få tilbakemeldinger og konsulteres mer.

Under gassaken har vi vært vitne til dårlig samkjøring mellom Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet (Austvik 1999). Det er dermed også viktig å styrke det strategiske koordineringsarbeidet i forvaltningen, slik at det ikke blir gitt uklare signaler utad, noe som trolig kan svekke regjeringens forhandlingsposisjon vis à vis Kommisjonen.

---

<sup>14</sup> Morten Egeberg (1999) finner også at den nasjonale tilhørigheten er sterk i disse komiteene.

## 7.2 Påvirkningskanaler i Brussel

Det er i Brussel beslutninger formes og vedtas. Her finnes da påvirkningsmulighetene overfor Kommisjonen, EP eller medlemslandene. Man bør med andre ord sette inn sine ressurser mot disse institusjonene, og for å si det med Mazey og Richardsons (1996) språk ”you need to shoot where the ducks are”, nemlig i Brussel. Det er nå slik at mange i Kommisjonens administrasjon er positivt innstilt overfor ”konsultasjoner” fra interessenter (Mazey og Richardson 1996:201). Her ligger dermed muligheter for påvirkning, såfremt man velger å bruke dem, og sågar er god til å utnytte muligheten.

Når Kommisjonen planlegger å foreslå EU-regler, er det en omstendelig prosess hvor flere parter og høringsinstanser er involvert. For at regjeringen skal kunne fremheve sine synspunkter og påvirke dagsordenen på aktuelle områder, må den konsultere de relevante generaldirektoratene på et tidlig stadium. Hvis Norge gir uttrykk for preferanser sent i prosessen, vil det mest sannsynlig resultere i motvilje fra EU’s side (Graver og Sverdrup 2000:60).

For å lokalisere endringer og planer om nytt regelverk på området tidlig vil det kreve årvåkenhet fra regjeringens side. Her vil det være viktig å bruke sin faste representasjon i Brussel. Ambassadørene i Brussel må brukes i stor utstrekning til å samle informasjon og drive lobbyvirksomhet overfor kollegene fra medlemslandene. Dette vil gi anledning til å spore opp de medlemslandene som har sammenfallende interesser med Norge, eller land som ikke har noe bestemt standpunkt til dette ennå. Når man har kartlagt disse landene (og gjerne frivillige organisasjoner for den saks skyld), kan man alliere seg med disse i den aktuelle saken, slik at man får en mer slagkraftig innflytelsesmulighet (Underdal m.fl. 2002).

Her vil det være naturlig å fokusere på land som ligger Norge ”nærmest”, dette så vel handelsmessig som via andre relevante faktorer. Som vi har sett tidligere, er det visse land som utmerker seg i forbindelse med Norges handel med EU. Norge importerer til sammen bortimot 40% av varer og tjenester fra de skandinaviske land<sup>15</sup>. Brorparten av

---

<sup>15</sup> Sverige, Danmark, Finland og Island.

den resterende importen kommer, som nevnt tidligere, fra de store EU-landene (Statistisk årbok 2002). Dette gir en viktig innfallsport for påvirkning, slik at ressursene kan settes inn der det regnes som mest sannsynlig at det vil få uttelling. Det vil si de store landene, som dessuten også vil ha flest stemmer i Rådet (jf. pkt. 3.1.2), og skandinaviske naboer.

Formannskapsvervet i EU er relativt kort (6 måneder), men gir en viktig posisjon til medlemslandet som måtte inneha det til enhver tid. Ifølge vedtektene i ROP (Rule of procedure) har formannskapet anledning til å legge frem en 6 måneders plan, foreslå diskusjoner om aktuelle politikkområder, og det skal lede alle møter i regi av Rådet, inkludert COREPER (Hayes-Renshaw og Wallace 1997). Formannskapslandet vil følgelig være viktig å fokusere på, med tanke på å påvirke dagsordenen for de saker en er interessert i. Man bør dermed kartlegge medlemsland som kan tenkes å ha lignende preferanser som en selv, og etablere kontakt. Dette vil lette oppgaven med å påvirke i en aktuell sak når det aktuelle landet har formannskapet i Unionsrådet.

Europa Parlamentet har –som vi har sett eksempler på under patentdirektivet, styrket sin stilling etter Maastricht. Det er fri adgang til mye av møtevirksomheten i dette organet, og det er dermed lett tilgjengelig (Mazey og Richardson 1996:204, St.mld.nr.27:66). Udgaard (2002) skal ha hevdet at den nåværende regjeringen (Samarbeidsregjeringen) ikke har prioritert denne påvirkningskanalen. Grunnen skal angivelig være at man har en koalisjonsregjering bestående av noen partier med negativt forhold til EU's nærhet. Hvis regjeringen vil ha påvirkningskraft, må den i såfall legge EP til prioriteringslista si. Parlamentet er i dag en maktfaktor i EU, som man må regne med i fremtiden.

En annen måte å påvirke regelutformingen på kan være å bruke sine partiallianser i medlemslandene. De forskjellige regjeringer i Norge bør ha et nært forhold til sine søster-partier i EU, slik at de kan dra nytte av dette i sin streben etter å påvirke beslutningsprosessen i EU. Arbeiderpartiregjeringen skal ha brukt denne muligheten flittig da den holdt kontakt med de sosialdemokratiske partiene, samtidig som den forhandlet med Kommisjonen om de aktuelle direktivene (Godal 2002 [intervju]).

### 7.3 Fremførelse av argumentene

I forbindelse med matsminkedirektivet, holdt ikke Norge faglige argumenter mål. Kommisjonen kunne derfor overkjøre både Sverige, Danmark og Norge i saken, da alle tre hadde lignende argumenter. En slik fremferd lover, må vi tro, ikke bra for fremtidig norsk troverdighet hos Kommisjonen. Derfor er det viktig å være i stand til å fremføre faglig solide og uavhengig begrunnede argumenter. Hvis det finnes kapabiliteter, kan det å skaffe solide faglige argumenter for sine synspunkter øke Norges gjennomslagskraft hos Kommisjonen. Kommisjonen ser nemlig ut til å bli lettere overbevist, når argumentene begrunnes med faglig tyngde (Graver og Sverdrup 2000:59). Det vil her være fornuftig å bruke relativt mest ressurser på de direktivene man anser er viktigst i forhold til nasjonale interesser.

Reguleringer i gasssektoren vil nok være av stor nasjonal interesse for Norge i utgangspunktet. Gassdirektivet var i så henseende av vital interesse, men det gikk ikke så langt i å liberalisere markedet at det utgjorde en altoverskyggende trussel. Det som kan være viktig å merke seg her, er at regjeringen ikke bør begrunne sine reservasjoner med referanse til argumenter om rent økonomiske interesser i fremtiden. Regjeringen må helst prøve å gi et ” europeisk ” perspektiv på saken, samt vise til andre mer ” aktverdige hensyn ” som helse, miljø osv. (Graver og Sverdrup 2000:60; Mazey og Richardson 1996:208).

Ved fremførelse av sine interesser bør den norske regjeringen være konsekvent. Endringer i preferanser sent i prosessen vil man ha vanskeligheter med å få aksept for i EU. Det gjelder derfor å være proaktiv, ikke reaktiv (Graver og Sverdrup 2000:60).

Både patentdirektivet og matsminkedirektivet var saker som engasjerte mange organisasjoner og enkeltmennesker i Norge. Dette skulle tale i favør av regjeringen skulle vi tro, da Kommisjonen vanligvis er vår med å gi inntrykk av å trosse folkebevegelser i nasjonalstater. Men Kommisjonens tilsvarende var nok mer overbevisende i dette tilfellet, i tillegg til at synspunktene var delte ut i Europa. Det er imidlertid ingen grunn til å ikke



innrette seg etter rådet om at bred oppslutning fra befolkningen, etter min mening, vil øke sjansene for å nå målet, under gitte omstendigheter (Graver og Sverdrup 2000:60).

Det kan ikke understrekes nok at lekkasjer og ytringer til media i saker som pågår, kan være skadelige for forhandlingsutfallet. Flere ganger har dette blitt tatt opp på EØS-utvalgets møter, både av komitelederen og regjeringen. Eventuelle gledesytringer kan faktisk også virke imot sin hensikt. Vi har sett (i pkt. 4.5) at regjeringen kan øke sin forhandlingsmakt ved å kontrollere informasjonstilgangen om tilstanden i Norge til Kommisjonen. Dette krever at EØS-utvalgets medlemmer klarer å skjule argumenter som utkrystalliseres i utvalget fra Kommisjonen. Det er også fornuftig å vise tilbakeholdenhet med å kommentere medlemslandenes sendrektighet eller interne problemer, spesielt overfor pressen, når dette kan oppfattes av EU som brukt til inntekt for å fremme egne interesser.

Endelig vil det være viktig å ikke gi inntrykk av at man bruker reservasjonsretten i tide og utide. Her vil det i fremtiden være avgjørende om Norge bruker veto regelmessig eller ved enkeltstående tilfelle om regjeringen skal vinne Kommisjonens gunst (Arnesen m.fl. 2001:29). Vi så tidligere i oppgaven at flertallet følte at det måtte brukes ved særtilfeller, mens mindretallet bare ville fyre løs under diskusjonen om direktivene.

Man må imidlertid være varsom i sin iver etter å påvirke. Det er ikke alltid EU-systemet er like forståelsesfullt overfor nordmenn som er frampå, etter Bjørn Tore Godals erfaring å dømme. Den tidligere utenriksministeren sier: “hver gang jeg snakker med EU-ministre om dette (gassdirektivet), ser de på meg som om jeg kommer fra en annen klode”, noe som viser viktigheten av å få saker på dagsorden i EU-systemet (EØS-utvalget 22. april 97:32). Til dette formål kan det dermed være fornuftig å gi konkret og lett forståelig informasjon i små porsjoner av gangen, til beslutningstakerne i EU.

#### **7.4 Konkluderende bemerkninger**

Innsatsen fra regjeringens side på de forskjellige områdene vil naturligvis kreve varierende intensitet og dybde, ettersom sakene vil være forskjelligartede. Dessuten vil

alle disse strategiene kunne være komplementære, og følger de ikke nødvendigvis etter hverandre i suksessiv orden heller.

Viktig er det imidlertid her også å huske på, at betydningen av den taktiske dyktigheten og iherdigheten fra regjeringens side har begrensninger (Underdal 2001:308).

Som vi tidligere har sett er EU systemet veldig komplisert og rigid med et stort apparat på forskjellige områder (Giordano 2002).

Det kan derfor være vanskelig å komme gjennom med sine synspunkter. I Kommisjonen er det for eksempel trolig vanskeligere å nå byråkratiet uten en ”egen” kommissær i kollegiet, eller uten tjenestemenn i generaldirektoratene (sammenlignet med de som har slike fordeler), som i det minste ville snakket samme språk (om ikke annet) og forhåpentligvis hatt samme syn på sakene. Adgangen til Kommisjonen for å legge frem sin sak ville dermed ha blitt enklere. Istedenfor er man overlatt til å konkurrere med andre lobbyister som har som målsetting å påvirke ”eurokratiet”, slik EU-skeptikeren Mario Giordano (2002) liker å kalle det.

EP som institusjon har nok en påvirkningskraft på beslutningene i EU-systemet. Når regjeringen vil øve innflytelse på beslutninger gjennom parlamentet, er den derimot i den situasjon at den må finne noen eller tilstrekkelig mange representanter som er lidenskapelig opptatt av saken den ønsker å fremføre. Og det ville antagelig bare være begynnelsen. Med så mange representanter er det trolig en fare for at saken blir gjenstand for politisk hestehandel, hvor substansen risikerer å smuldre opp.

Tautrekkingen med Kommisjonen og innsatsen for å påvirke kan derfor vise seg å være så krevende at de ovennevnte momentene og strategiene ofte bare vil være av marginal betydning når det ikke finnes en maktbasis å spille på. Derfor bør en være forsiktig med å ikke overvurdere forventningene til den ovennevnte ”oppskriften”.

Når man ser på Norges relative avhengighet av EU og EØS-avtalen, er det dermed nok rasjonelt å leve opp til maksimen “To get along, go along” i større utstrekning . Dette bør

selvsagt vurderes fra sak til sak og ikke følges slavisk, like lite som vetolinjen bør følges slavisk. Man må imidlertid ha i mente at det kan være svært kostbart for Norge å ha flere konflikter gående med EU (Graver og Sverdrup 2000:56), noe som forsterker behovet for å velge sine slag med omhu.

## 8.0 Konklusjon

Det vi har prøvd å se på i denne oppgaven, er hvilke utfall vi får i forhandlingene mellom EU-kommisjonen og den norske regjeringen, tatt hensyn til veto retten som Norge formelt besitter. Dette politiske våpenet har ikke blitt brukt i forhandlingene om de aktuelle direktivene. Dette skyldes flere forhold. For det første har vi sett at Kommisjonen gjennomgående har hatt høyere restriksjoner på seg med å akseptere regjeringens innvendinger mot direktivene. Regjeringen har hatt restriksjoner i form av at enkelte organisasjoner og koalisjonsregjeringer i Stortinget har vært for en vetolinje og ville godta konsekvensene, selv om det kan ha virket opportunt så lenge flertallet ikke ville tillate dette, og talsmenn for vetolinjen var vel vitende om at de da slapp å ta ansvar. Restriksjonene har imidlertid blitt undergravet av Stortingsflertallet, som gjennomgående har hatt en mer liberal holdning til direktivene. Motstanden innenlands kan dermed

vanskelig sies å ha utgjort en stor restriksjon og økt sjansene for at Norge skulle få særbehandling, hvilket ville vært det mest realistiske i så fall.

Selv om det kunne tenkes at regjeringen hadde hatt restriksjoner under forhandlingene, fremstår disse som små sammenlignet med Kommisjonens.

Vi har også greid å identifisere 1. trekkfordeler for Kommisjonen, noe som langt på vei har bidratt til at regjeringen konsekvent har fått et ”dårligere” utfall. Videre har vi sett at forholdet mellom Kommisjonen og regjeringen nok er veldig *asymmetrisk*, noe som for øvrig gjorde at Europadelegasjonens mann, Howat Russel, ikke kunne være mer enig med meg i mitt valg av ord (Russel 2002 [intervju]). Dette har trolig gjort at regjeringen har innsett sin svakere maktposisjon i forhold til Kommisjonen, hvilket forklarer mye av stortingsflertallets avståelse fra bruk av veto retten. Dette ble oppfattet som mer skadelig enn det var formålstjenlig.

Regjeringen er derfor overlatt til å drive lobbyvirksomhet i skyggen av forhandlingene og med tvilsom effekt.

Modellen jeg har anvendt har fanget mye av essensen i forhandlingene mellom EU-kommisjonen og den norske regjeringen. Den har hjulpet meg til å øke min forståelse av denne samhandlingen på en strukturert og enkel måte. For å kunne sette pris på modellens mange viktige implikasjoner er det imidlertid nødvendig med flere kasusstudier, som kan bidra til få frem interessante resultater.

## Referanser

Aakvaag, Torvild (1999): "Norge i det Europeiske energidiplomati."

Foredrag ved Europaprogrammets rådsmøte 19.oktober 1999

[http://europaprogrammet.no/sider/4\\_...arapporter/191099/enrgidiplomati.htm](http://europaprogrammet.no/sider/4_...arapporter/191099/enrgidiplomati.htm)

Aftenposten 1996: "Norge –Europas nye gasstormakt...men EU`s gassdirektiv en Trussel". Faktaservice nr.9, mai 96/97.

Aftenposten (1998a): "EU vedtar omstridt gassdirektiv". 11. mai.

Aftenposten (1998b): "Ikke veto, men varige unntak mot matsminkedirektivet"  
12. november.

Aftenposten (1999): "Fylkesledere i Sp krever matsminke-veto". 25. november.

Andenæs, Johs. (1998): *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Tano Aschehoug.

Andenæs, M. Tønnes & Andenæs, T. Mads (1997): *Grunnloven vår, fra 1814 til 1993*  
Oslo: Universitetsforlaget.

Andersen, Svein (2002): "Norge i EU-klemma". Energi, Fra fortvilet : *Nationen*  
21.februar

Arbeiderpartiet (2000): "EU`s patentdirektiv". Vedtak fra AP`s sentralstyre  
19 juni om EU`s patentdirektiv. <http://www.dna.no/internett/dok/d6340.html>

Arnesen, Finn, Graver Hans Petter & Sverdrup Ulf (2001): *Vetoretten i EØS*,  
Working Paper no 2, January 2001. Arena og Senter for Europarett.

Arnesen, Finn (2000): "*Vetoretten*" i EØS avtalen. Innst.S.nr.104, 2000-2001.

Ask, Ole (2000): "Akselsen på gassturne til London". *Aftenposten* 22. oktober.

Ask, Ole og Johnsen, Gunnar (2001): "EU kan gjøre norsk gassalg ulovlig"  
*Aftenposten* 28. april.

Austvik, Ole Gunnar (1999): "*Norges avhengighet av olje- og gassmarkedene*"  
Internasjonal politikk nr. 3:379-407.

Austvik, Ole Gunnar (2001): "Gassforhandlingsutvalget (GFU) for fall?"  
Kronikk, *Gassmagasinet* 4-mai.

Bjellaanes, Kristian (2001): "Jens Stoltenberg i Brussel; Vanskeligere å forsvare norske interesser." *Aftenposten* 25. Juni (NTB).

Blankenborg, Haakon (2002): EU-foredrag av Haakon Blankenborg og Åslaug Haga for studenter i Stortinget 11. april.

Bonde, Aslak (1999): "Veto mot patent kan splitte Ap. og Høyre". *Aftenposten* 1. februar

Bonde, Aslak (2000a): "Norsk veto mot matsminke blir utsatt". *Aftenposten* 6.januar.

Bonde, Aslak (2000b): "Rask avklaring av EU-saker". *Aftenposten* 29. juli.

Borud, Hakon (2000): "Trumfet gjennom patentdirektivet". *Dagsavisen* 20. juni.

Borud, Heidi (1999): "Regjeringen vil bruke veto mot EU's matsminkedirektiv"  
*Aftenposten* 20. november.

Borud, Heidi (2000a): "Høybråten ser positivt på EU's tiltak". *Aftenposten* 12. januar.

Claes, Dag Harald (2001): *EØS – demokrati eller diplomati?* Working paper  
no. 10, april.

Collier, David (1993): "The comparative method", i Finifter, A.W. (Red)  
Political Science; *The state of the discipline 2*. Washington D.C,  
American Political Science association.

Dagsavisen (1999): "Norge må lytte til EU's advarsel". 13.desember.

Dagsavisen (2000): "EU truer med straffetiltak". 28. juni.

Directive 98/30/EC of The European Parliament and The Council of 22 June 1998  
Concerning common rules for the internal market in natural gas.  
Community legislation in force :  
[http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1998/en\\_398L0030.htm](http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1998/en_398L0030.htm)

Directive 98/44/EC of The European Parliament and The Council of 6 July 1998  
On the legal protection of biotechnological inventions.  
Community legislation in force :  
[http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1998/en\\_398L0044.htm](http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1998/en_398L0044.htm)

Directive 94/35/EC of The European Parliament and The Council of 30 June 1994  
On sweeteners to use in foodstuff.  
Community legislation in force :  
[http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1994/en\\_394L0035.htm](http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1994/en_394L0035.htm)

Directive 94/36/EC of The European Parliament and The Council of 30 June 1994  
On colours for use in foodstuff. Community legislation in force :  
[http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1994/en\\_394L0036.htm](http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1994/en_394L0036.htm)

Directive No 95/2/EC of The European Parliament and The Council of 20 February



1995. On food additives other than colours and sweeteners

Community legislation in force :

[http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1995/en\\_395L0002.htm](http://europa.eu.int/lex/en/lif/dat/1995/en_395L0002.htm)

Eckhoff, Torstein & Smith, Eivind (1999): *Forvaltningsrett* Oslo: Tano Aschehoug.

Egeberg, Morten (1999): "Transcending Intergovernmentalism? Identity and role

Perceptions of national officials in EU decision-making"

*Journal of European Public Policy* 6:3 Sept.1999; 456-74.

Eide, Espen Barth og Støre, Jonas Gahr (2002): "Stakkars EØS-avtalen".

*Aftenposten* 14. februar.

Elster, Jon (1986): "Introduction". (Red.): Elster, Jon : *Rational choice*

Blackwell Publishers.

EU-kommisjonen (2000): The European Commission. Energi.

<http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas>

EU-kommisjonen (2001): External relation. The EU`s relation with Norway.

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/norway/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/norway/intro/index.htm)

Eurostat (2002): The European Commission. Eurostat. External Trade.

<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>

EØS-utvalget (1995-2000): Referater fra møter i det aktuelle tidsrommet.

Fyhn Morten (1997): "Norge reddet av Storbritannia". *Aftenposten* 9. desember.

Gibbons, Robert 1997: "An introduction to applicable game theory"

*American Economic Association*, no. 11(1) .

Giordano, Mario (2002): *L'Unione fa la truffa*. Tutto quello che vi hanno nascosto Sull'Europa. Milano: Mondadori.

Godal, Bjørn Tore (2002): Intervju 22.mai med tidligere handels- og utenriksminister, ansvarlig for EØS-forhandlingene i tidsrommet 1991-1994 som handelsminister og 1994-1997 som utenriksminister.

Graglia, S.Piero (2002): *L'Unione europea*. Farsi un'idea. Bologna: Il Mulino.

Graver, Hans Petter og Sverdrup, Ulf (2000): Betenkning om "Vetoretten" i EØS avtalen. Innst. Nr.104, 2000-2001.

Haga, Åslaug (2002): Foredrag av Haakon Blankenborg og Åslaug Haga for studenter i Stortinget 11. april .

Hamre, Inger og Stemshaug, Helge (1999): EU- og EØS -relevante tekster *Senter for Europarett*. Oslo: Universitetsforlaget .

Harbo, Hilde (1999a): "Ny norsk kompromiss om gassdirektivet". *Aftenposten* 26.januar .

Harbo, Hilde (1999b): "Høyre kritisk til nye runder om gassdirektivet". *Aftenposten* 27. januar .

Harsanyi, John C. (1986): Ch.3 Advances in understanding rational behavior (Red.): Elster, Jon *Rational choice*. Blackwell Publishers.

Hellstrøm, Ulf Petter (2001): "Fastlåst om milliardenbøter for gasskartell". *Aftenposten* 28. september.

Hellstrøm , Ulf Petter (2002a): "EU-krav kan velte hele EØS-avtalen".

*Aftenposten* 1. mars.

Hellstrøm, Ulf Petter (2002b): "EU krever raskere EØS-vedtak i Norge"

*Aftenposten* 22. april.

Hellstrøm, Ulf Petter (2002c): "Savner Norge i EU`s reformprosjekt".

*Aftenposten* 6. mai.

Henriksen, Henry (2002): "EØS-trussel i EU-debatten".

*Aftenposten* 25. februar.

Hernes, Gudmund (1995): *Makt og avmakt*. En begrepsanalyse.

Oslo: Universitetsforlaget.

Hertzberg, Tone og Idås, Bård (2000): "Delt Ap vil ikke bruke veto mot patentdirektivet".

*Aftenposten* 19. juni.

Horn, Anders (2001): "EU-Norge settes på sidelinjen i EØS"

*Aftenposten* 4. juli.

Hovi, Jon (1991): Rubinsteins forhandlingsteori, *Norsk statsvitenskapelig*

*tidsskrift* 8:47-57.

Hovi, Jon (1992): Spillmodeller og internasjonalt samarbeid: *Oppgaver,*

*Mekanismer og institusjoner.*

Oslo: Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap, dr.polit. avhandling.

Hovi, Jon (1998): *Games, Threats and Treaties. Understanding Commitments in*

*International Relations*. London: Pinter.

Hovi, Jon (2001): Decentralized Enforcement, Sequential Bargaining and the Clean Development Mechanism . *Nordic Journal of Political Economy*  
Vol.27 –issue 2.

Hovi, Jon & Rasch, Bjørn Erik (1994): *Strategisk handling*. Oslo: Universitetsforlaget.

Innst.S.nr.104 (2000-2001).

Johansen, Leif (1974): Spillteori som grunnlag for samfunnsanalyse, *Statsøkonomisk tidsskrift*: 89-110.

Johnsen, Gunnar (2001): ”Advarsel til EFTA-landene”. *Aftenposten* 25. juni.

Johnsen, Gunnar (2002a): ”EØS ved reisens slutt”. *Aftenposten* 21. februar.

Johnsen, Gunnar (2002b): ”EØS-avtalen blir stadig mindre verd”. *Aftenposten* 26. april.

Johnsen, Gunnar (2002c): ”Norge flinkest i EØS”. *Aftenposten* 18. mai.

Johnsen, Gunnar (2002d): ”Stålkrieg mot USA og EU”. *Aftenposten* 18. mai.

Johnsen Jr., Gunnar (1999): ”Kinkige EU-saker står i kø”. *Aftenposten* 25. februar.

Johnsen Jr., Gunnar(2000a): ”EU- Norge kan bli satt utenfor”. *Aftenposten* 27. juni.

Johnsen Jr., Gunnar (2000b): ”EU-kritikk tas opp i regjeringen”. *Aftenposten* 29. juni

Johnsen Jr., Gunnar (2000c): ”Et skritt nærmere EØS-krise”. *Aftenposten* 14. juli

Johnsen Jr., Gunnar (2000d): ”EU-direktiver på Stortingets bord”. *Aftenposten* 19.

september

Johnsen Jr.(2000e): "EU påtaler norsk direktivsommel". *Aftenposten* 19. september.

Kjekstad, Erling (2002): "EU-politikk på gummisåler". *Aftenposten* 26. februar.

Kristelig Folkeparti (1999): Politiske dokumenter. Håndbok 99.

[http://www.krf.no/politikk/politiskedokumenter/handbok99\\_del8.htm](http://www.krf.no/politikk/politiskedokumenter/handbok99_del8.htm)

Iida, Keisuke 1993: "When and how do Domestic Constraints matter?"

Two-level game with uncertainty, *Journal of Conflict Resolution*,

Vol. 37, September 1993 403-426.

Maddison, John (1997): "Bondevik betyr "business as usual". Intervju ved

Vidar Helgesen. Høyre. [http://web.hoyre.no/~tt/797/\\_tema8.htm](http://web.hoyre.no/~tt/797/_tema8.htm)

Maddison, John (1999): "Patentdirektivet og EØS". *Dagens Næringsliv* 2.desember.

Magnus, Gunnar (2000): "Lite seriøst". *Aftenposten* 27. Juni.

Mazey, Sonia og Richardson, Jeremy (1996): Ch.11:*The logic of Organizations*

:*Interest Groups*, (Red.): Richardson, Jeremy: European Union:

Power and Policy-Making

Routledge, pp.200-215.

Midgaard, Knut (1971): "Forhandlingsteoretiske momenter". Oslo: Institutt for Statsvitenskap.

Milner, Helen V. og Rosendorff, Peter B. (1997): "Elections and divided government as

Constraints on trade liberalization". *Democratic Politics and International*

Trade Negotiations. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41 No. 1

February, pp.117-146.

Nei til EU (1999): "Patent på liv". skriftserie. Oslo: nr 4.

Nordby, Trond & Veggeland, Frode (1999): "Lovgivningsmyndighetens suspensjon".  
Stortingets rolle under EØS-avtalen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*,  
Universitetsforlaget 40(1) 1999.

Nugent, Neill (1999): "The European Parliament", *The Government and  
Politics of the European Union*. :Macmillan .

Nugent, Neill (2001): *The European Commission*, The European Union  
Series. New York : Palgrave.

Nygaard, Ole og Olaussen, Lise Merete (1998): "Antyder norsk veto mot barnemat".  
*Aftenposten* 7. august .

Nygaard, Ole (2001): "Akselsen lover gassinformasjon". *Aftenposten* 22.februar .

OECD (2002): "Frequently asked questions", Gross Domestic Product.  
<http://www.oecd.org/EN/statistics>

Patten, Chris (2001): "Norge og Europa – grenser for suverenitet".  
Foredrag ved Europakommisjonens delegasjonen 10 januar. Oslo:  
[http://www.europakommisjonen.no/eu\\_and\\_country/patten.htm](http://www.europakommisjonen.no/eu_and_country/patten.htm)

Putnam, Robert (1988): "Diplomacy and domestic politics:The logic of two-level  
Games". *International Organization* 42, 3 Summer 1988.

Renshaw-Hayes, Fiona og Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*  
New York: St. Martin's Press.

- Russel, Howatt (2002): Intervju 8. januar med Europadelegasjonens ambassaderåd i Norge og ansvarlig for forhandlingene innen EØS, siden 1996.
- Sabathil, Gerhard (2001): "Gassmarkedsdirektivet og GFU". *Dagens Næringsliv* 15. juni.
- Schaefer, Guenther F. (1996): "Committees in the EC Policy Process: A first step towards Developing a conceptual framework" (Red.): Pedler, R.H. & Guenther F., *Shaping European Law and Policy: The role of committees and comitology in The political process*. European Institute of Public Administration: 1-21
- Seierstad, Dag (2000): *Sju år med EØS*. En sammenfatning av Norges erfaringer med EØS-avtalen: Nei til EU skriftserie nr 4.
- Sejersted, Fredrik m.fl. (1999): *EØS-rett*, Senter for Europarett, Universitet i Oslo: Universitetsforlaget.
- Senterpartiet (1999): Ukefaks nr.23-26.11.99 "Matsminkedirektiv fra EU".  
<http://www.senterpartiet.no/storting/ukefaks/99112>.
- Smith, Alan og Hayes, R.David (1907): "The shadow of the polls: Electoral effects on international agreements" *International Interactions* Vol. 23, No.1 79-108.
- Statistisk årbok (2002): "Nasjonalregnskapet og utenrikshandel": Tabell 367, 368, 369: <http://www.ssb.no/aarbok/>
- Storeng, Ola (2002): "Norsk handelskrig er nesten utrolig, men alvorlig". *Aftenposten* 18. mai.

St.mld. nr. 40 (1993-1994).

St.meld. nr. 27 (2001-2002).

St.prp. nr.12 (2000-2001).

St.prp. nr. 42 (2001-2002).

Storvik, Olav Trygve (1999a): "SV krever mer offensiv EU-politikk" *Aftenposten*  
31. januar.

Storvik, Olav Trygve (1999b): "Venstre vil privatisere Statoil" *Aftenposten* 4.  
desember.

Sverdrup, Ulf og Lie, Ragnar (2001): "Legger EU/EØS fakta på internett". *Aftenposten*  
11. januar.

Syvertsen, Atle og Georgsen, Tone (2001): "Sp. Vil sende Storebrand til Stortinget".  
*Aftenposten* 7. August.

Tarar, Ahmer (2001): "International bargaining with two-sided domestic constraints"  
*Journal of conflict resolution* vol.45, no.3 june 2001, 320-340. Sage Publications.

Trondal, Jarle (2001a): "Administrative Integration Across Levels of Governments"  
Integration through participation in EU Committees. Oslo: Universitetet i Oslo,  
institutt for statsvitenskap, dr. polit. Avhandling.

Trondal, Jarle (2001b): "Forsiktige nordmenn i Brussel"  
*Europaforskning* :  
<http://.arena.uio.no/news/europaforskning/komiteerTrondal.htm>



Tsebelis, George (1989): "The abuse of probability in political analysis: The Robinson Crusoe Fallacy", I *American Political Science Review*. American Political Science Association, nr. 83 ss. 77-91.

Tveiten, Bjarne (2002): "Problematisk matsminke". *Fedrelandsvennen* 21.august.

UD 2002: Møteplass Europa. Saker i fokus.

<http://www.odin.dep.no/uf/norsk/europa/eos/aktuellesaker>

Udgaard, Nils Morten (2002): "Norsk utenrikspolitikk mangler klar retning". *Aftenposten* 21.mai.

Underdal, Arild (2001): "Internasjonale forhandlinger". (red): Hovi, Jon og Malnes, Raino: *Normer og makt*. Innføring i internasjonal politikk. Oslo: Abstrakt forlag.

Underdal, Arild, Steinar Andresen,, Jon Birger Skjærseth og Jørgen Wettstad (2002): "Miljødiplomati er bedre enn sitt rykte". Kronikk: *Aftenposten* 22.april.

Wallace, Helen og Wallace, William (2000): "*Policy-making in the European Union*" Oxford University Press.

